Die Bedeutung des Baurechts für die Gestaltung des Straßen- und Ortsbildes

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde
an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin

vorgelegt von

Heinrich-Ferdinand Trierenberg aus Cosel OS.
Regierungsreferendar in Breslau

Tag der mündlichen Prüfung: 22. April 1938
Tag der Promotion: 24. Februar 1939

Breslau 1939
Druck von Anton Schreiber, Breslau 1

J 96

Dekan: Prof. Dr. Weimann
1. Berichterstatter: Dozent Dr. Jeserich
2. „ Ministerialrat Dr. Heilmann

.....

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis

Seite

Einleitung 1

A. Das Straßen- und Ortsbild als Ausgangspunkt und Ziel der Betrachtung 2

I. Begriff des Straßen- und Ortsbildes 2

II. Die das Straßen- und Ortsbild bestimmenden Faktoren . 3

III. Das heute erstrebenswerte Straßen- und Ortsbild . . . 4

B. Bisherige und künftige Rechtsgrundlagen des Städtebaues im Hinblick auf die Berücksichtigung ästhetischer Gesichtspunkte . 5

I. Die Baufreiheit, das bisher das Baurecht beherrschende Prinzip 5

II. Die Einschränkungen der Baufreiheit in bezug auf den Ort der Bauten 6

1. Allgemeine Einschränkungen in Preußen 6

2. Der Bebauungsplan nach dem Preußischen Fluchtliniengesetz 9

a) Das Fluchtliniengesetz im allgemeinen 9

b) Vorgärten durch Festsetzung von Straßen- und Baufluchtlinien 10

c) Die Berücksichtigung des Straßen- und Ortsbildes bei der Festsetzung der Fluchtlinien 12

d) Die Stellung der Freifläche im Preußischen Fluchtliniengesetz 14

α) Der Begriff des Platzes in § 1 FlG. 14

β) Die Ergänzung des Platzbegriffs durch das Wohnungsgesetz vom 12. März 1918 16

γ) Das Freiflächenurteil des Reichsgerichts vom 28. Februar 1930 in seiner Bedeutung für die städtische Freiflächenpolitik 19

δ) Die Freiflächensicherung durch den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk 21

e) Der Einfluß des ortsstatutarischen Bauverbotes des § 12 FlG. auf die Ortsgestaltung 22

3. Die Verteilung von Wohn- und Industrieflächen und die Staffelung der Baudichte durch die Bauordnungen 24

a) Geschichtliche Grundlegung 24

b) Beschränkungen der Baudichte 25

α) Die Bestimmungen im allgemeinen 25

β) Einzelne Bauordnungen 26

c) Bestimmungen über Bauhöhe 27

4. Blick auf die Baugesetze der anderen Länder . . . 28

5. Der Flächenaufteilungsplan im Sächsischen Baugesetz vom 20. Juli 1932 29

a) Flächenaufteilungsplan und Fluchtlinienplan . . . 29

b) Die Sicherung von Freiflächen durch den Flächenaufteilungsplan 31

c) Die Auswirkungen des Flächenaufteilungsplanes für den Städtebau 33
d) Flächenaufteilungsplan und Neugestaltung des Baurechts 34
6. Der Flächenaufteilungsplan im preußischen Entwurf eines Städtebaugesetzes 35
7. Die Wirtschaftspläne der Landesplanungsverbände . . 36
III. Die Ablösung der Baufreiheit durch die Bauhoheit des Staates 37
1. Die Folgen der Baufreiheit für die Flächenaufteilung in neuerer Zeit 37
2. Die Überwindung des Grundsatzes der Baufreiheit . . 39
3. Die Bauhoheit ein Ausfluß der Bodenhoheit des Staates 40
4. Der gegenwärtige Stand der Reichsgesetzgebung zur Schaffung eines neuen Baurechts 42
a) Das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten 42
b) Das Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens 44
c) Das Gesetz über die Neugestaltung deutscher Städte 49
5. Möglichkeiten einer Fortentwicklung des Reichsbaurechts 50
a) Der Wirtschaftsplan 50
b) Der Baunutzungsplan 52
c) Der Bebauungsplan 56
d) Die Ausweisung der Freiflächen 57
e) Der Bauzwang als Ergänzung der Wirtschaftsplanung 58
f) Baulücken und Bauzwang in bereits bebauten Gebieten 59
g) Die Gesundung der Innenstädte 60
IV. Die gesetzlichen Bestimmungen über die äußere Gestaltung der Bauten 61
1. Geschichtlicher Rückblick 61
2. Der Schutz gegen Verunstaltung nach dem ALR. . . . 63
3. Das Preußische Verunstaltungsgesetz und seine Auswirkungen für die Ortsgestaltung 66
4. Die Bedeutung der Bauberatung 72
5. Die Bestimmungen der Bauordnungen über die äußere Gestaltung der Bauten 74
6. Die Vorschriften der übrigen Länder über Verunstaltungsschutz 77
7. Neue Wege zum Schutze des Ortsbildes seit dem Jahre 1933 79
a) Die Handhabung der alten Bestimmungen im neuen Geiste 79
b) Eine vorbildliche Ortsbausatzung (Stuttgart) . . . 81
c) Änderung von Landesgesetzen im Hinblick auf den Schutz des Ortsbildes 82
d) Die Verordnung über Baugestaltung 84
8. Die Behandlung der Reklame 89
a) Die polizeilichen Beschränkungen der Reklame . . 89
b) Der Kampf gegen die Reklameauswüchse 91
c) Die Arbeit des Werberates der deutschen Wirtschaft 92
d) Grundsätze für eine Neuregelung des Reklamerechts 93
Schlußwort 95

Literatur-Verzeichnis

Abendroth: Die Aufstellung und Durchführung von amtlichen Bebauungsplänen. 3. Auflage, 1920.

Baltz-Fischer: Preußisches Baupolizeirecht. 5. Auflage, 1926; 6. Auflage, 1934.

Baumeister: Bauordnung und Wohnungsfrage. 1911.

— Städtebauliche Vorträge. Bd. 4. H. 3.

— Gemeinwohl und Sondernutzen im Städtebau. 1918. Städtebl. Vortr. Bd. 8. H. 4.

Behrendt: Die einheitliche Blockfront als Raumelement im Stadtbau. Berlin, T. H. Diss. 1911.

Berger: Die Bauordnungen der Stadt Breslau von 1605—1925. Breslau 1926.

Brix: Aufgaben und Ziele des Städtebaues. 1908. Städtbl. Vortr. Bd. 1. H. 1.

— Aus der Geschichte des Städtebaues in den letzten 100 Jahren. 1912. Städtbl. Vortr. Bd. 4. H. 2.

Bornhak: Verwaltungsrechtliches im Städtebau. 1908. Städtebl. Vortr. Bd. 1. H. 3.

Conrad: Handwörterbuch der Staatswissenschaften.

— „Stadterweiterungen." Bd. 6, S. 968.

— „Baupolizei." Bd. 2, S. 515.

Delius: Die Möglichkeiten städtebaulicher Gestaltung nach dem Wohnsiedlungsgesetz vom 22. September 1933. R.- u. Pr. Verw.-Bl. 34/872.

Diestel: Bauordnung und Bebauungsplan. Berlin. 1917.

Eberstadt: Bauordnung und Volkswirtschaft. 1909. Städtebl. Vortr. Bd. 2. H. 7.

Fischer: Die Beschränkung der Ausnutzung des Grund und Bodens durch die Baupolizeivorschriften nach dem bisherigen Recht und ihre Fortbildung im Städtebaugesetzentwurf. R.- u. Pr. Verw.-Bl. 47/485.

Fischer: Flächenaufteilungspläne. R.- u. Pr. Verw.-Bl. 48/1.

Felsch: Baufreiheit. R.- u. Pr. Verw.-Bl. 35/329.

Flemming: Die allgemein polizeilichen Beschränkungen der Reklame. Jena. Diss. 1937.

Grieger: Baupolizeiliche Vorschriften für den Regierungsbezirk Breslau, ausschließlich der Stadt Breslau. 1928.

Hecker: Aus der Praxis der Landesplanung. Bericht über das erste Geschäftsjahr des Landesplanungsverbandes Düsseldorf. 1926.

Heilmann: Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten. 2. Aufl. 1936.
— Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens. Berlin. 1934.
— Bodenrecht und Baurecht. Deutsches Recht. 35/154.
Heinemann: Verunstaltungsschutz. Köln. Diss. 1933.
Heinicke: Grundlagen für die Neugestaltung des Bodenrechts. Städtebau, Jahresbericht. 1935. S. 29.
Heller: Artikel 153 der Reichsverfassung und der Städtebau. Frankfurt. Diss. 1932.
Hofacker: Zur Baufreiheit. R.- u. Pr. Verw.-Bl. 40/561.
— Zur baurechtlichen Eigentumsbeschränkung. R.- u. Pr. Verw.-Bl. 52/425.
Jaeger: Der Ortserweiterungs- und Flächenaufteilungsplan im sächsischen Baurecht. Leipzig. Diss. 1935.
Jensen: Neue Zielsetzung der Baupolitik. Deutsche Bauzeitung. 34/97.
Kabel: Die Gestaltung der Baugesetzgebung. Städtebau, Jahresbericht 1935. S. 40.
Katz: über Preußisches Fluchtlinienrecht. 1908. Städtebl. Vortr. Bd. 1. H. 7.
— Ortsstatutarische Bauverbote in Preußen. 1911. Städtebl. Vortr. Bd. 4. H. 4.
Kayser: Die ersten reichsrechtlichen Versuche für eine Vereinheitlichung des Baurechts. Zentralblatt der Bauverwaltung. 37/86.
Köster: Die Gestaltung der Innenstädte. Städtebau, Jahresbericht 1935. S. 50.
Künkler: Fluchtliniengesetzgebung und Enteignung. Vergleichung des sächsischen mit dem preußischen Recht. Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung. 1931. S. 202.
Langen: Siedlungsentwicklung und Heimatbild in der Nähe von Großstädten, gezeigt am Beispiel einer Berliner Randgemeinde. Zentralblatt der Bauverwaltung. 36/509; 37/937.
Loening: Die preußischen Gesetze über die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden. 1912.
Meyer-Rieß: Das Reichsgericht und das Preußische Fluchtliniengesetz. R.- u. Pr. Verw.-Bl. 51/285.
Niemayer: Die Entwicklung der Landesplanung in Deutschland. Städtebau. 1936. S. 109.
Nöldechen: über die Entwicklung des Begriffs der Fluchtlinie. Bauamt und Gemeindebau. 1934. S. 181.
Renndschmidt: Die geschichtliche Wendung in Städtebau und Landesplanung. Vortrag vor der Märkischen Arbeitsgemeinschaft der freien deutschen Akademie des Städtebaues. 1934.
— Grünflächen und Großstadtauflockerung. Städtebau, Jahresbericht 1935. S. 59.
Rieß: Neue Probleme des Städtebaues. R.- u. Pr. Verw.-Bl. 46/41.
Ronkel: Das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten. 1936.
Sachs: über das Baurecht in seinem ganzen Umfange oder die Grundlage einer vollständigen und zeitgemäßen verbesserten Bauordnung. Berlin. 1831.
Saß: Auswirkungen des Freiflächenurteils des Reichsgerichts. Grundeigentum. 49/513.

Schilling: Artikel 153 der Reichsverfassung und die Entschädigungspflicht bei der Baubeschränkung durch Fluchtlinienfestsetzung. Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung. 1931. S. 281.

Schmidt: Reichsbaulandgesetz und der Stand der städtebaulichen Gesetzgebung in den deutschen Ländern. 1931.

Schumacher: Der Entwurf eines neuen preußischen Städtebaugesetzes. Zentralblatt der Bauverwaltung. 1925. S. 424.

Strauß-Tornay-Saß: Kommentar zum Straßen- und Baufluchtengesetz vom 2. Juli 1875. 17. Aufl. 1934.

Thedieck: Fluchtlinienrecht und Enteignung nach dem Entwurf eines Städtebaugesetzes. Köln. Diss. 1928.

Totzek: Zusammenarbeit von Werberat und Polizei. R.- u. Pr. Verw.-Bl. 1935/212.

Stübben: Der Städtebau. Leipzig. 1924.

Vitzthum v. Eckstädt: Das Sächsische Baugesetz vom 1. Juli 1900 in der Fassung der Novelle vom 20. Juli 1932. 2. Aufl. Leipzig. 1936.

Wagner: Das Reichsgericht als Scherbengericht gegen den deutschen Städtebau. Berlin. 1930.

Wendt: Das Fluchtliniengesetz und seine Abänderung durch die neuere Gesetzgebung, mit Verbesserungsvorschlägen. Baupolizeiliche Mitteilungen. 1934/21.

v. Welk: Fluchtlinienpläne. Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung. Bd. 40. S. 177.

Wieacker: Wandlungen der Eigentumsverfassung. Hamburg. 1935.
— Eigentum und Enteignung. Hamburg. 1935.

Wollenweber: Aufgabe und Tätigkeit des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk. Bonn. L. H. Diss. 1927.

Drucksachen des preußischen Landtags und sonstige Materialien

Entwurf eines Gesetzes betr. die Anlegung von Straßen und Plätzen usw. Anlagen zu den stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten. 1875. Bd. I. S. 287 ff. Nr. 23.

Bericht der 10. Kommission zur Vorbereitung des Gesetzentwurfs betr. die Anlegung usw. Anlagen. 1875. Bd. 3. Nr. 2297.

Entwurf eines Wohnungsgesetzes, Drucksachen des preußischen Abgeordnetenhauses. 1916/17. S. 2371 ff. 1914/15, Nr. 664 a.

Bericht der 17. Kommission über den Entwurf eines Wohnungsgesetzes. Drucksachen des preußischen Abgeordnetenhauses. 1916/17, Nr. 530 a.

Bericht der 14. Kommission des Herrenhauses über den Entwurf eines Wohnungsgesetzes usw. Anlagen. Preußisches Herrenhaus. Nr. 206 a.

Entwurf eines Städtebaugesetzes. Drucksachen des preußischen Landtags. 1925/26, Nr. 4360.

Zusammenstellung des Entwurfs eines Städtebaugesetzes. Drucksachen Nr. 4360, mit dem geltenden Recht, Drucksache 1925/27, Nr. 4912.

Drucksache Nr. 8950, Bericht des 29. Ausschusses über den Entwurf eines Städtebaugesetzes. Drucksache 4360, Drucksache 6275.

Entwurf eines Städtebaugesetzes mit Begründung. Drucksachen des preußischen Landtags. 1928, Nr. 3015.

Deutsche Akademie für Städtebau, Reichs- und Landesplanung. Jahresbericht 1935, 1936.

Die Bauordnung der Zukunft. Sonderheft der Baupolizeilichen Mitteilungen. 1934.

Leit- und Grundsätze für die rechtliche Verfassung des deutschen Raumes und Bodens, aufgestellt von der Deutschen Akademie für Städtebau, Reichs- und Landesplanung. 1936.

Ortsbausatzung samt Anbauvorschriften und Baustaffeln für die Stadt Stuttgart. 1935.

Ansprache von Oberbaurat Stroebel vom Stadterweiterungsamt über die wichtigsten Bestimmungen der neuen Stuttgarter Ortsbausatzung im Vergleich zur seitherigen Satzung. Manuskript: Städtisches Nachrichtenamt, Stuttgart.

Stellungnahme der Landesplanungsgemeinschaft Brandenburg zum Fragebogen des Deutschen Gemeindetages betr. Erfahrungen mit dem Wohnsiedlungsgesetz. 1936.

Zeitschriften und Entscheidungen

Bauamt und Gemeindebau (B. u. G.).
Baupolizeiliche Mitteilungen (B. M.).
Bauwelt.
Der Gemeindetag.
Deutsche Bauzeitung.
Deutsches Recht.
Deutsche Verwaltung.
Grundeigentum.
Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt (R.- u. Pr. Verw.-Bl.).
Städtebau.
Zentralblatt der Bauverwaltung (Z. d. B.).
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichts.
Reichsgesetzblatt, Preußische Gesetzsammlung, Reichs- und Preußisches Ministerialblatt für die innere Verwaltung.

Einleitung

Auf nahezu allen Lebensgebieten hat die neue Zeit in Deutschland grundlegende Umwälzungen gebracht. Die Ordnung der Lebensbeziehungen der einzelnen Menschen zu einander, die ihren sichtbaren Niederschlag in den Gesetzen findet, wurde auf weiten Gebieten neu vollzogen, weil Sinn und Zweck dieser Ordnung andere geworden sind. Die vom Staate gewährleistete Ordnung soll nicht mehr in erster Linie die Güter des Einzelnen und die Freiheit, mit ihnen nach Belieben zu verfahren, schützen, sondern soll eine Nutzung dieser Güter zum Wohle der Gemeinschaft, soweit nötig, mit staatlichen Machtmitteln gewährleisten. Ein Gut, dessen Nutzung durch den Eigentümer ganz besonders die Interessen der Gemeinschaft berührt, ist der Grund und Boden. Auf keinem Gebiete hat sich das Recht, das die uneingeschränkte Herrschaft des Eigentümers zur Grundlage hatte, so gemeinschaftsschädigend ausgewirkt, wie beim Grund- und Bodenrecht. Hier hat daher der neue Staat zuerst die Grundsätze vom gemeinschaftsgebundenen Eigentum zur Geltung gebracht (Erbhofrecht). Das Recht des nicht landwirtschaftlich genutzten Bodens jedoch ist von Grund auf noch nicht neu gestaltet, wenn auch einzelne Teile bereits geregelt wurden. Das nichtlandwirtschaftliche Bodenrecht ist das Recht der menschlichen Niederlassungen mit Ausnahme der ländlichen Siedlungen; denn der landwirtschaftlich nicht genutzte Boden spielt als Baugrund die Hauptrolle. Das Recht des Grundeigentümers, auf seinem Boden Bauten zu errichten, hat von jeher eines ordnenden Eingriffes des Staates bedurft. Das Bauen berührt in mannigfacher Weise die Interessen der Gemeinschaft der Rechtsgenossen und mußte seit Beginn größerer, auf engem Raum zusammengedrängter, geschlossener Siedlungen, als eine Sache des Bauenden wie der Gemeinschaft angesehen werden. Wenn daher die verflossene Rechtsperiode ohne weiteres die Freiheit des Grundeigentümers, nach Belieben zu bauen, annahm, so räumen wir heute grundsätzlich der Gemeinschaft das Recht ein, über die zweckmäßigste Bodennutzung, also das Bauen oder Nichtbauen, zu bestimmen. Für eine Neugestaltung des Baurechts auf dieser Grundlage

sind die verschiedensten Beweggründe maßgeblich. Die Auswirkung der Baufreiheit sind jene endlosen Mietshausviertel mit ihren ungesunden und unsozialen Wohnverhältnissen. Der hygienische Gesichtspunkt wird daher in der Regel als Hauptausgangspunkt für eine Neuregelung betrachtet. Daneben müssen auch die Anforderungen des Verkehrs, der Wirtschaft und des Luftschutzes berücksichtigt werden.

Welche Bedeutung nun auch schönheitlichen Gesichtspunkten im neuen Baurecht zukommen muß, soll in der vorliegenden Arbeit gezeigt werden. Dies kann nur im Rahmen einer eingehenden Betrachtung des bisher geltenden Baurechts und und seiner geschichtlichen Entwicklung geschehen; nur aus den Erfahrungen mit dem geltenden Recht und seinen etwaigen Lücken lassen sich Entwicklungslinien künftiger Gestaltung herleiten. Die mannigfaltigen Landesrechte innerhalb Deutschlands zu betrachten, konnte hierbei nicht Aufgabe sein. Es wird daher ein Landesrecht, das Preußische, dem die anderen in den Grundzügen gleichen, eingehend unter dem genannten Gesichtspunkt untersucht. Die Gesetze der anderen Länder werden, soweit sie nicht Besonderheiten bieten, nur gestreift.

A. Das Straßen- und Ortsbild als Ausgangspunkt und Ziel der Betrachtung.

I. Begriff des Straßen- und Ortsbildes.

Ob ein Bau schön oder häßlich ist, kann so lange Sache des Eigentümers sein, als die Gemeinschaft hiervon nicht berührt wird. Bestimmungen über schönheitliche Anforderungen werden im Recht des Bauens und der Bauten einen Platz haben, soweit es sich um Schönheit des Straßen- und Ortsbildes handelt. Soll das Baurecht daraufhin untersucht werden, inwieweit es schönheitlichen und ästhetischen Gesichtspunkten Raum gewährt, so muß Ausgangspunkt der Betrachtung das Straßen- und Ortsbild sein. Ein erstrebenswertes Straßen- und Ortsbild, das der heutigen Kulturauffassung gerecht wird, muß Ziel der baurechtlichen Bestimmungen ästhetischer Art sein.

Ortsbild ist das äußere Gesicht, das eine menschliche Siedlung dem Beschauer bietet, gleich, von welcher Seite er die Ortschaft betrachtet, so wie Straßenbild das Gesicht der Straße ist. Ein menschliches Gesicht trägt immer irgend einen bestimmten Ausdruck, von dem auf den inneren Gehalt in ziemlichen Einzelheiten geschlossen werden kann. Das Gesicht einer Ortschaft wird geformt durch den Zusammenklang zahlloser einzelner Bauten. Es ist Ausdruck des Lebens und Treibens der in ihr lebenden menschlichen Gemeinschaft. Aus dem Zusammenklang dieses Bildes kann auf den Geist der Bewohner

geschlossen werden. Ein Straßen und Ortsbild wird daher einen charakteristischen Ausdruck für Wesen und Eigenart der Bewohner geben, je nach den Faktoren, die es geprägt haben.

II. Die das Straßen- und Ortsbild bestimmenden Faktoren.

Die naturgegebene Grundlage des Ortsbildes ist seine Lage in der Landschaft. Je nach dem, ob es sich um eine Stadt am Flusse, im Gebirge, in der Ebene, möglicherweise mit Wald und Wasser in der Nähe, oder um eine Stadt ohne jede charakteristische Landschaft handelt, werden sich verschiedene städtebauliche Möglichkeiten ergeben. Für die Anlage eines Ortes selbst wirkt gestaltend die Verteilung der Grün-, Verkehrs-, Industrie- und Wohnflächen. Gleichmäßige schematische Bebauung, die nur Raum für gleichbreite Straßen ohne Grünflächen läßt, gibt ein anderes Gesicht als durch Grünflächen aufgelockerte Straßenviertel, durchzogen von breiten Verkehrs- und schmalen Wohnstraßen. Die Baudichte allgemein, wie auch eine Trennung von Wohn-, Geschäfts- und Industrievierteln, beeinflussen den Aufbau einer Stadt. Das Ortsbild erhält weiterhin durch besonders hervorragende öffentliche Bauten das Gepräge, wenn diese im Raume so gestellt sind, daß sie zur Wirkung kommen und ihre Wirkung durch Straßenführung und Art der angrenzenden Bebauung gehoben wird.

Der bildmäßige Eindruck einer Straße im besonderen wird bestimmt durch den Straßenquerschnitt, also das Verhältnis von Straßenbreite zur Höhe der Straßenwandung, weiter von Länge und Linienführung der Straße. Daneben ist er abhängig von der Gestaltung der Straßenfläche und Straßenwandung. Besondere Möglichkeiten liegen hierbei in der Art, wie Rasenstreifen, Vorgärten, Baumreihen, Berankung der Häuser, das Straßenbild beleben. Der Eindruck der Straßenwandung ist besonders davon abhängig, wie die einzelnen Bauten sich in Höhe, äußerer Gestaltung und Farbe innerhalb eines Blocks zu einem einheitlichen Raumelement der Straße vereinigen. Fügen sich die einzelnen Bauten nicht zu einem geschlossenen, harmonischen Ganzen zusammen, dann entsteht ein uneinheitliches Straßenbild mit zerrissenem, verworrenem, von wenig Gemeinschaftssinn zeugendem Aussehen. Für die farbliche Zusammensetzung des Straßenbildes ist jede Art von Reklame in neuerer Zeit sehr wesentlich geworden. Oft übertönt der Eindruck der Reklame, zum mindesten in großen Geschäftsstraßen, völlig die Wirkung des Farbanstrichs der Bauten. Diese Gestaltungsfaktoren sind jedem Straßen- und Ortsbild gemeinsam, sie ließen sich an einzelnen Beispielen beliebig erweitern. Ihre Kenntnis ist nötig, um zu wissen, wo ein Einfluß des Baurechts auf die Gestaltung des Straßen- und Ortsbildes ansetzen kann.

III. Das heute erstrebenswerte Straßen- und Ortsbild.

Daß die Ordnung, welche die Gemeinschaft durch Bestimmungen über Ort und Gestaltung der einzelnen Bauten herstellt, weitgehendsten Einfluß auf jene Gestaltungsfaktoren nehmen muß, wurde in neuerer Zeit von den Städtebauern wiederholt gefordert. Unter Berücksichtigung alter Stadt- und Platzanlagen wurden die Grundsätze herausgestellt, die zur Erreichung eines schönheitlichen Ortsbildes bei Stadterweiterungen berücksichtigt werden sollten.[1]) Wenn nur ein geringer Teil dieser Grundsätze in der Praxis Berücksichtigung fand, so geschah dies deshalb, weil das geltende Baurecht nur wenig Möglichkeiten für einen planenden Städtebauer bot, sie durchzusetzen. Was uns heute als Ziel jeder baulichen Tätigkeit vorschweben muß, ist seit langem von den Fachleuten des Städtebaues in der umfangreichen Literatur hierzu erörtert worden. Es wäre vermessen, in diesem Rahmen ein eigenes Zielbild neuer Ortsgestaltung herausstellen zu wollen, vielmehr kann es sich nur darum handeln, die seit langem von den Städtebauern erhobenen Forderungen noch einmal kurz hervorzuheben, um nachher prüfen zu können, inwieweit das geltende Recht diese Forderungen zu verwirklichen geeignet ist, oder einer Ergänzung oder Neugestaltung bedarf.

Grundsätzlich kommt es beim Städtebau heute weniger darauf an, auf geringem Raum möglichst wenige Menschen unterzubringen unter Berücksichtigung von Verkehr, Volksgesundheit und Luftschutz, sondern auf die Voranstellung des künstlerischen Faktors. Voraussetzung für die Durchführung dieses Gesichtspunktes ist, daß der Städtebauer ohne Rücksicht auf die vielfachen privaten Wünsche und Interessen der Grundeigentümer die rechtlichen Handhaben hat, nach einem großen Plane die zukünftige Entwicklung eines Ortes im voraus festzulegen; ein Plan, der Flächen als bebaut oder unbebaut bestimmt, je nach dem, ob sie einmal Wald-, Park-, Kleingartenflächen, Spiel- oder Sportplätze, Wohnviertel mit geschlossener oder offener Bebauung oder Industrieviertel werden sollen; einem Plan, der aber auch den günstigsten, das künftige Ortsbild beherrschenden Platz für öffentliche Bauten sichert, der eine Linienführung der Straßen vorsieht, die Charakteristisches der Bodengestaltung und Bodenbewachsung hervorhebt und im ganzen schönheitlichen Gesichtspunkten genau so wie wohnungs- und verkehrstechnischen Rechnung trägt. Nach diesem Plane kann eine Stadt mit reichlich Grünflächen, mit weiten Verkehrsstraßen und engen, von Vorgärten umrahmten Wohnstraßen entstehen. Die äußere Gestaltung der einzelnen Bauten

[1]) Brix, Stübben. Weiterhin vergleiche besonders Camillo Sitte: Der Städtebau in seinen künstlerischen Grundsätzen, 1889.

wird sich in das Gesamtbild so einpassen müssen, daß ein als Ziel erstrebtes einheitliches Straßen- und Ortsbild entsteht. Hierbei ist der einheitlichen Blockfront, als Raumelement der Straße und des Ortes, besondere Bedeutung beizumessen. Auf der anderen Seite muß vermieden werden, Einheitspläne für derartige Zwecke zu schaffen, vielmehr muß jede Planung für die bauliche Erschließung eines Gebietes den immer verschiedenen örtlichen Bedürfnissen Rechnung tragen. Ebenso wird die einheitliche Festlegung der äußeren Gestaltung der Bauten zu keinem Schema führen dürfen, das sich verallgemeinern läßt, sondern immer muß der Aufbauplan eines Baublocks dem einzelnen Baumeister ausreichenden Spielraum lassen. Dann können Orte mit Straßen entstehen, die in ihrem eigenartigen Aussehen durch Schönheit des Wohnortes das Heimatgefühl stärken.

B. Bisherige und künftige Rechtsgrundlagen des Städtebaues im Hinblick auf die Berücksichtigung ästhetischer Gesichtspunkte.

I. Die Baufreiheit, das bisher das Baurecht beherrschende Prinzip.

Das Recht, sein Grundstück zu bebauen, ist ein Ausfluß des allgemeinen Eigentumsrechts. Es ist daher in seinem Umfange abhängig von den jeweils herrschenden Eigentumsauffassungen. In einer Zeit, die das Wesen des Eigentums in einer möglichst unbegrenzten Herrschaft über eine Sache sah, mußte auch das Recht, sein Grundstück zu bebauen, grundsätzlich unbeschränkt sein. Die Eigentumsbeschreibung des § 903 BGB., die nicht als Definition betrachtet wird, doch aber die Auffassung des vorigen Jahrhunderts vom Wesen des Eigentums wiedergibt, lautet: „Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen." Hier wird also der Umfang der als Eigentum bezeichneten, umfassensten Herrschaftsmacht einer Sache abhängig gemacht von ihrer Einschränkung durch Gesetz und Rechte Dritter. Der Schwerpunkt aber liegt auf der grundsätzlichen Freiheit, mit seinem Eigentum nach Belieben zu verfahren. Diese Freiheit kann daher auch vom Gesetzgeber nicht unbegrenzt eingeschränkt werden. Die Rechtslehre und in ihrem Gefolge die Gesetzgebung (Art. 153 RV.) hat die Befugnis des Staates zu Eingriffen in das Eigentum begrenzt, indem sie eine zu weitgehende Eigentumsbeschränkung als unzulässige Teilenteignung kennzeichnete, die nur im Wege der entschädigungspflichtigen Enteignung zulässig sei. Auf diesem Wege wurde eine Garantie

des Eigentums vor übermäßiger Beschränkung durch die Staatshoheit erreicht. Überall, wo die Baufreiheit, die in der vergangenen Epoche die Rechtsgrundlage des Baurechts bildete, aus der privatrechtlichen Verfügungsmacht des Eigentümers abgeleitet wurde, genoß sie diesen Schutz des Eigentums und konnte nicht beliebig eingeschränkt werden.

In Preußen war der Grundsatz der Baufreiheit als Ausfluß des privaten Eigentumsrechts in § 65 I 8 ALR. ausgesprochen worden, welcher lautet: „In der Regel ist jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen, wohl befugt." Es müßte aber zu unhaltbaren Zuständen führen, wenn jeder Grundeigentümer ein unbeschränktes Recht hätte, sein Grundstück zu bebauen. Der Gesetzgeber des ALR. hat das auch nicht beabsichtigt, vielmehr war von dem deutschrechtlichen Grundgedanken der Sozialgebundenheit des Eigentums gerade auf dem Gebiete des Baurechts so viel übrig geblieben, daß es eine unbegrenzte Baufreiheit nie gegeben hat. Die Bestimmung des ALR. (§ 66 I 8 ALR.), „Der Eigentümer darf die Baufreiheit nicht zum Schaden des gemeinen Wesens mißbrauchen", bringt dies zum Ausdruck. Hierin liegt der Ausgangspunkt für die zahlreichen Bestimmungen, welche die Baufreiheit mit dem Anwachsen der Städte fortschreitend einengten. Dennoch wirkte die Baufreiheit hemmend für die immer stärker notwendig werdende Ordnung des Bauens. Dies an Hand der preußischen Bestimmungen darzulegen, ist besonders lehrreich.

II. Die Einschränkungen der Baufreiheit in Bezug auf den Ort der Bauten.

1. Allgemeine Einschränkungen in Preußen.

Die aus Gründen der Sicherheit und Gesundheit gegebenen polizeilichen Vorschriften über die Ausführung eines Baues im einzelnen, die in den örtlichen Bauordnungen ihren Niederschlag gefunden haben, schränken die Baufreiheit erheblich ein, sind aber für die vorliegende Betrachtung ohne jede Bedeutung. Für die Gestaltung des Straßen- und Ortsbildes kommen nur die Einschränkungen der Baufreiheit in Bezug auf den Ort und die äußere Gestaltung der Bauten in Betracht. Letztere sollen unten gesondert behandelt werden. Die Einschränkungen der Baufreiheit über den Ort der Bauten bestimmen wesentlich die Anlage einer Stadt und ihrer Straßen. Sie sind auch dort, wo sie das Bauen außerhalb geschlossener Ortschaften einschränken, als Grundlage neuer Wohnsiedlungen oder für Gebäude im Weichbild der Städte von Einfluß auf das Ortsbild.

Das Bauen außerhalb von Ortschaften konnte in Preußen nur in bestimmten Einzelfällen untersagt werden, die als be-

sonders dringend in Spezialgesetzen geregelt werden mußten. So verlangt das Gesetz, betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Ostpreußen, Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, Posen, Sachsen und Westfalen, vom 10. 8. 1904 (sogenanntes Ansiedlungsgesetz) bei Bauten außerhalb einer im Zusammenhange gebauten Ortschaft eine besondere Ansiedlungsgenehmigung für die Erteilung der Bauerlaubnis. Diese Ansiedlungsgenehmigung kann nur versagt werden, wenn kein fahrbarer Weg vorhanden ist, der Gemeinde wirtschaftliche Mehrkosten für notwendige öffentliche Anlagen entstehen, oder die Interessen der Nachbarn verletzt werden würden. Man dachte bei Erlaß dieses Gesetzes noch nicht daran, daß durch Bauten außerhalb und in der Nähe geschlossener Ortschaften auch eine im Allgemeininteresse erforderliche, geplante und geordnete Entwicklung verhindert, zum mindesten aber gestört werden kann.

Ähnliche besondere Einschränkungen der Baufreiheit befinden sich im Feld- und Forstpolizeigesetz vom 1. April 1880, im Wassergesetz vom 7. April 1913, im Gesetz zur Erhaltung des Baumbestandes und der Erhaltung und Freigabe von Uferwegen vom 29. Juli 1922 und schließlich auch im preußischen Ausführungsgesetz zum Reichsheimstättengesetz vom 18. Januar 1924.

Im Feld- und Forstpolizeigesetz wie im Wassergesetz handelt es sich um aus besonderen polizeilichen Gesichtspunkten gegebene Beschränkungen, wie Schutz des Waldes vor Feuersgefahr — sogenannte Feuerstellengenehmigung im § 47 Feld- und Forstpolizeigesetz — und Schutz vor Hochwasser in §§ 285, 288 Wassergesetz. In Gegenden, die gemäß § 34 Feld- und Forstpolizeigesetz zu Naturschutzgebieten erklärt sind, können Bauten nach Maßgabe besonderer Polizeiverordnungen überhaupt nicht oder nur unter besonderen Umständen genehmigt werden. Diese Bestimmung kann für den Schutz des Ortsbildes Bedeutung haben, wie z. B. eine Polizeiverordnung des Regierungspräsidenten in Lüneburg vom 5. Januar 1922[1]) für das Naturschutzgebiet Lünebürger Heide zeigt. Hier kann schon eine Baugenehmigung versagt werden, wenn dadurch das Orts- und Landschaftsbild oder sonstige Belange des Denkmals- und Heimatschutzes beeinträchtigt werden. Eine derartige Beeinträchtigung wird als vorliegend erachtet, wenn ein Bau an weithin sichtbarer Stelle errichtet werden soll und dadurch das in seiner unverfälschten Ursprünglichkeit erhaltene Bild der Heidelandschaft für den Beschauer gestört wird. Diese Bestimmung dürfte vorbildlich für alle in landschaftlich hervor-

[1]) Abgedruckt bei Balz-Fischer, 5. Aufl., S. 145.

ragender Gegend gelegenen Orte sein, die heute von Hotelkästen jeden Stils verunziert werden.

Das Gesetz zur Erhaltung des Baumbestandes und zur Erhaltung und Freigabe von Uferwegen im Interesse der Volksgesundheit greift ein Teilgebiet aus der Frage der Großstadterweiterung heraus. Besonders in der Nähe von Berlin und im Ruhrgebiet, aber auch bei anderen Großstädten, brachte die planlose Stadterweiterung eine Vernichtung von Waldflächen mit sich, die in Großstadtnähe als Erholungsflächen unentbehrlich sind. Nach diesem Gesetz können solche Baumbestände, die in oder in der Nähe von Großstädten, Bade- und Kurorten, wie in Industriegebieten liegen, vor Abholzung geschützt werden, wenn sie in ein besonderes, vom Provinzialrat aufgestelltes, Verzeichnis aufgenommen sind. In diesem Falle bedarf nämlich jede Änderung des Holzbestandes dieser Flächen der Genehmigung des Regierungspräsidenten. Soweit Grünflächen und Baumbestände innerhalb eines Umkreises von 8 Kilometer vorhanden sind, sollte über eine Zone dieser Breite bei Aufstellung des Verzeichnisses nicht hinausgegangen werden, was jedoch für den Ruhrbezirk und Berlin bestimmt unzulänglich ist. Das Gesetz kam nur mit der Einschränkung zustande, daß der Eigentümer der Bauflächen von der Gemeinde verlangen kann, nach Ablauf von zehn Jahren das ausgewiesene Gelände zu kaufen oder zu pachten, andernfalls die Beschränkung aufzuheben ist. Von den Möglichkeiten des Gesetzes wurde viel Gebrauch gemacht, besonders eifrig im Ruhrgebiet, wo die Frage der Grünflächensicherung am brennendsten war. Das Gesetz bedeutete für den Zeitpunkt seines Zustandekommens einen erheblichen Fortschritt und gab vielfach die Möglichkeit, Baumbestände, die auch für das Ortsbild, besonders bei Ortserweiterungen, wesentlich sind, vorläufig zu sichern.

Neben der Sicherung von Erholungsflächen hatte der Gesetzgeber wohl auch eine Sicherung von Freiflächen bei einsetzender Bebauung im Auge. Hatten doch die Gemeinden keine Möglichkeit, zu verhindern, daß Baumflächen, die sie in ihren Siedlungsplänen vorausschauend als Freifläche ausgewiesen hatten, vor Ankauf oder Enteignung durch die Grundstückseigentümer abgeholzt wurden. In diesem Gesetz liegt somit ein erster Versuch von Grünflächensicherung, freilich nur mit unzulänglichen Mitteln.

Der zweite Gegenstand des Gesetzes befaßt sich mit der Erhaltung und Freigabe von Uferwegen, welche neben den bestehenden öffentlichen Wegen dem Fußgängerverkehr als Wanderwege dienen sollen. Eine Regelung war notwendig, um der sogenannten Parzellenschlächterei einen Riegel vorzuschieben, soweit sie landschaftlich hervorragende Gegenden zugunsten einzelner der Allgemeinheit entzog. Gewiß ist gegen

eine Bebauung der Ufergrundstücke an sich nichts einzuwenden. In der Umgebung von Berlin aber war es häufig so, daß Grundstücksspekulanten sich von vornherein in den Besitz der Ufergrundstücke setzten und sie der Allgemeinheit unzugänglich machten, oft lange Zeit bevor an eine Bebauung zu denken war. Dies hat dazu geführt, daß die Oeffentlichkeit zu den Ufern manchen märkischen Sees keinen Zutritt hat. Hier offenbart sich die Unzulänglichkeit des Rechtsgrundsatzes der allgemeinen Baufreiheit. Zwar stand es dem Staate frei, sie im Sonderfalle einzuschränken; doch oft war es zu spät, bis ein Gesetz herauskam, und vielfach scheiterte es am Widerspruch der Interessenten.

Die Beschränkung der Baufreiheit, die das preußische Ausführungsgesetz zum Reichsheimstättengesetz brachte, ist hier unbeachtlich. Die Abgrenzung von Heimstättengebieten durch Ortssatzung kommt der Einteilung eines Ortes in Bauklassengebiete gleich, wie es allgemein das Wohnungsgesetz vom 28. März 1918 in seinem Artikel 4 § 1, Ziffer 2 vorsieht. Auf einem Heimstättengebiet lastet praktisch die Baubeschränkung, nur Einfamilienhäuser mit Nutzgärten zu bauen.

2. Der Bebauungsplan nach dem Preußischen Fluchtliniengesetz.

a) Das Fluchtliniengesetz im allgemeinen.

Nachdem vorweg auf Beschränkungen der Baufreiheit in Spezialgesetzen hingewiesen wurde, ist nun die eigentliche Grundlage des Städtebaues, der Bebauungsplan, zu betrachten. Bei früheren Städtegründungen war es klar, daß eine geschlossene Siedlung nicht durch planloses Bauen, sondern nur durch Bebauen eines Geländes nach einem vorher festgelegten Plan möglich war. Da ursprünglich die bestehende Stadt, oder bei Neugründungen der Gründer, Eigentümer des Grund und Bodens war, machte es keine Schwierigkeiten, öffentliche Straßen von der Bebauung freizuhalten. Die Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs im vorigen Jahrhundert brachte ein ungeheuer schnelles Anwachsen der Städte mit sich. Da war es Sache der Polizei, der alle Verwaltungsaufgaben zukamen, soweit sie nicht besonderen Behörden zugewiesen waren, Fluchtlinien vorzuschreiben und damit für die Stadterweiterungen die notwendigen Verkehrsflächen zu sichern. Vielfach gab es auch nähere landesrechtliche Vorschriften über die Aufstellung von Bebauungsplänen. Es soll hier nicht auf die örtlich verschiedene Regelung der Polizeiverordnungen eingegangen werden, da die großen Stadterweiterungen in Preußen unter der Geltung des Gesetzes, betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften,

vom 2. Juli 1875 — im allgemeinen Fluchtliniengesetz genannt — entstanden sind. Es ist heute noch in der durch das Wohnungsgesetz vom 28. März 1918 in einigen Punkten veränderten Fassung in Geltung und damit sowohl als Rechtsgrundlage der gegenwärtigen, wie auch der in den letzten sechzig Jahren entstandenen Ortsgestaltung maßgebend. Ein Erlaß des Ministers für Handel vom 12. Mai 1855 (M.-Bl. S. 100) hatte bereits einige wesentliche Punkte des Gesetzes, wie Beteiligung der Gemeinden bei Fluchtlinienaufstellung und Entschädigungsansprüchen, ähnlich geregelt und ist damit als Vorläufer des Gesetzes zu betrachten. Das Fluchtliniengesetz regelt das Verfahren bei Festsetzung von Fluchtlinienplänen, die Rechtswirkung der Fluchtlinienpläne auf die betroffenen Grundstücke, Entschädigungspflicht der Gemeinde in bestimmten Fällen bei Entziehung oder bei Beschränkung des Eigentums und weiterhin die Beiträge der Straßenanlieger zu Straßenbaukosten. Das Gesetz versteht unter Fluchtlinie eine Grenze für Flächen, die dem Gemeingebrauch überlassen und damit der privaten Nutzung teilweise oder ganz entzogen werden. Die Festsetzung einer Fluchtlinie hat somit für die von ihr umgrenzten Grundstücke eine Beschränkung des Eigentums durch Aufhebung der Baufreiheit zur Folge, für die nur unter bestimmten Voraussetzungen Entschädigung gewährt wird (§ 13 Fl.-G.). Die Festsetzung der Straßenfluchtlinien bereitet die Anlegung und den Ausbau der Straße vor. Sie macht das Gelände noch nicht baureif, da nach allgemeinem Grundsatz nur solche Grundstücke bebaut werden dürfen, die unmittelbar an eine öffentliche Fahrstraße grenzen[2]); eine lediglich durch Fluchtlinien- oder Bebauungsplan in Aussicht genommene Straße genügt nicht.[3])

b) Vorgärten
durch Festsetzung von Straßen und Baufluchtlinien.

Das Gesetz kennt Straßenfluchtlinien als die eigentlichen Grenzen der Verkehrsflächen und Baufluchtlinien als Grenzen der bebaubaren Flächen. Straßenfluchtlinien bilden regelmäßig zugleich die Baufluchtlinien. Aus besonderen Gründen kann nach dem Gesetz eine hinter die Straßenfluchtlinie zurückweichende Baufluchtlinie festgesetzt werden. Der zwischen diesen beiden Linien liegende Streifen muß dann als Vorgarten genutzt werden. Diese Einrichtung war dem Baurecht schon lange bekannt. Sie ist aus verschiedenen Gründen praktisch; sie gewährleistet einmal genügenden Licht- und Luftraum auch dort, wo der

[2]) Vergl. Preußischer Entwurf einer Einheitsbauordnung vom Jahre 1919, § 6; Baltz-Fischer S. 305; OVG. 59/404; 67/379.
[3]) OVG. im Pr. Verw.-Bl. 11/572.

Verkehr in Wohnvierteln keine große Straßenbreite erfordert. Sie macht später notwendig werdende Verbreiterungen ohne großen Kostenaufwand möglich, ist aber neben der gesundheitlichen Zweckmäßigkeit auch ein wesentlicher Gestaltungsfaktor im Straßenbild. Häufig bleiben bei Bebauung der Grundstücke alte Bäume im Vorgarten stehen und geben damit dem Straßenbild einen abwechslungsreichen, freundlichen Ausdruck. Das Fluchtliniengesetz gab der langgeübten Praxis der Vorgärtenanlage die rechtliche Grundlage, ohne jedoch auf eine nähere Regelung einzugehen. Das Gesetz sagt nichts darüber, daß der Eigentümer den Grundstücksstreifen, auf dem durch die Fluchtlinienfestsetzung die Beschränkung der Nichtbebaubarkeit lastet, als Gartenland einzurichten und zu unterhalten hat. Doch war man sich bei Beratung des Gesetzes darüber einig, daß nur eine derartige Nutzung des Vorgartenlandes in Frage käme. Die Verwaltungspraxis[4]) hat es dann auch als im Gesetz stillschweigend vorausgesetzt erachtet und es für zulässig gehalten, die Art der Einrichtung von Vorgärten und ihre Einfriedigung durch Polizeiverordnung zu regeln. Ursprünglich sah das Gesetz nur einen Abstand von Straßen- zu Baufluchtlinien von höchstens drei Metern vor. Im Laufe der Zeit war diese Bestimmung längst überholt, denn es ist nicht einzusehen, warum diese Beschränkung notwendig ist; sie wurde daher bei Neufassung des Fluchtliniengesetzes durch das Wohnungsgesetz vom 12. März 1918 fallen gelassen. Der preußische Entwurf einer Einheitsbauordnung vom Jahre 1919, der die Grundlage für die örtlichen Bauordnungen bildete, schrieb dann in § 25 neben der Einfriedigung bebauter Grundstücke gegen die Straße, welche auf Grund von § 10 II 17 ALR. seither verlangt wurde, auch die angemessene Bepflanzung und Unterhaltung der Vorgärten vor.

Dem Vorgarten kommt heute bei Wohnvierteln eine weit größere Bedeutung zu als bei Erlaß des Fluchtliniengesetzes. Das Straßenland dieser Blöcke, das keinen Durchgangsverkehr aufzunehmen hat, weil sie bewußt abseits der Verkehrslinien liegen, kann verhältnismäßig schmal sein und muß es auch aus Kostenrücksichten. Um hier den gesundheitlichen und schönheitlichen Anforderungen zu genügen, ist die Anlage von Vorgärten unerläßlich. Hinsichtlich ihrer Breite können nur Gesichtspunkte des Bebauungsplanes und der im betreffenden Falle zulässigen Baudichte, nicht aber Rücksichten auf die Interessen der Grundeigentümer maßgeblich sein. Neuerdings hat man bei Siedlungen auch im Überlassungsvertrage die einheitliche, näher vorgeschriebene Ausgestaltung und Unterhaltung der Vorgärten zur Pflicht gemacht. Gerade bei neuen, in

[4]) R.- u. Pr. Verw.-Bl. 15/583; OVG. 18/371; 55/436; 68/435.

gleicher Art erbauten Vierteln, offener wie auch geschlossener Bauweise (Reihenhausbau), kann es im Interesse des Straßenbildes nicht gleichgültig sein, wie jeder den Vorgarten unterhält. Der Vorgarten kann vom Erbauer neuer Wohnviertel in seinen architektonischen Gesamtplan wirksam einbezogen werden und die im Aufbau der Häuser zum Ausdruck kommenden Gestaltungsabsichten im Garten fortsetzen.

Nun ist zwar das Fluchtliniengesetz allen Ansprüchen in dieser Hinsicht gerecht geworden durch die Auslegung, die das OVG. den betreffenden Bestimmungen gab. Es wird aber zweckmäßig sein, bei einer Neuregelung die Pflicht des Grundeigentümers zur Anlegung und Unterhaltung von Vorgärten im Gesetz zu verankern, ohne jedoch auszuschließen, daß im Einzelfall eine andere Benutzung gestattet werden kann. Weiterhin dürfte es zweckmäßig sein, die Baupolizei zu ermächtigen, eine einheitliche Anlage und Unterhaltung der Fläche vorzuschreiben, wo sie es für die einheitliche Gestaltung des Straßenbildes für erforderlich hält. Eine derartige Regelung enthält auch bereits das vielen neueren Ansprüchen gerecht werdende sächsische Baugesetz vom 1. Juli 1900 in der Fassung der Gesetze vom 20. Juli 1932, 14. Dezember 1933 und 13. September 1934 in § 95 Abs. 4. Ähnlich auch § 35 des preußischen Entwurfs eines Städtebaugesetzes in der dem Landtag 1928 vorliegenden Fassung.

c) Die Berücksichtigung des Straßen- und Ortsbildes bei der Festsetzung von Fluchtlinien.

Für die Ortsgestaltung ist der Fluchtlinienplan von grundlegendem Einfluß, nimmt er doch die Verteilung von Wohn- und Verkehrsflächen vor. Für diese Flächenaufteilung ist wichtig, unter welchen Gesichtspunkten sie geschieht; denn bei Berücksichtigung städtebaulicher Wirkungen durch Ausnutzung bestimmter landschaftlicher Gegebenheiten kann eine Linienführung der Straßen bewirkt werden, die mit geringen Mitteln vorhandenen Eigenheiten Rechnung trägt und charakteristische, schöne Ortsbilder schafft. § 3 FlG. sagt nun, daß bei Festsetzung der Fluchtlinien auf das Wohnungsbedürfnis sowie die Förderung des Verkehrs, der Feuersicherheit, der öffentlichen Gesundheit, Bedacht zu nehmen ist und auch darauf gehalten werden soll, daß eine Verunstaltung der Straßen und Plätze sowie des Orts- und Landschaftsbildes nicht eintritt. Hiernach dürfen rein ästhetische Gesichtspunkte für die Straßenführung nicht maßgeblich sein. Wohl ist § 3 FlG. an sich nur eine Richtlinie für die Polizei. Da jedoch die Berücksichtigung ästhetischer Interessen auf Kosten der Anlieger gehen würde, so dürfen Fluchtlinien um der schönheitlichen Gestaltung willen

nicht festgesetzt werden.[5]) Wenn das Gesetz sagt, daß auch darauf gehalten werden soll, daß eine Verunstaltung des Straßen- und Ortsbildes nicht entsteht, so ist dieser Hinweis für die Aufstellung der Fluchtlinienpläne von geringer Bedeutung; denn der Begriff der Verunstaltung im gesetzlichen Sinne ist durch die Rechtsprechung des OVG. dahingehend erläutert, daß es sich in solch einem Falle um die Herbeiführung eines tatsächlich häßlichen, jedes offene Auge verletzenden Zustandes handeln muß.[6]) Nun läßt sich denken, daß allein durch die Linienführung der Straßen ein positiv häßlicher Zustand selten entstehen kann. Zwar mag dem Antragsteller bei Beratung des Gesetzes[7]) vorgeschwebt haben, daß bei Fluchtlinienplanung auf das Landschaftsbild Rücksicht zu nehmen sei, ebenso wie die Wirkung neuer Straßen auf bestehende Baudenkmäler berücksichtigt werden müsse; der Begriff der Verunstaltung aber war nicht geeignet, diese Absicht im Gesetz auszudrücken. Auch entspricht es der geschichtlichen Bedeutung der Fluchtlinienfestsetzung, als einer rein verkehrs- und gesundheitspolizeilichen Angelegenheit, daß man sie nach dem neuen Gesetz auch nur als solche auffaßte. Die Einfügung, die das Wohnungsgesetz vom 12. März 1918 hier brachte, daß auch auf ausgiebige Anzahl und Größe von Plätzen („auch Gartenanlagen, Spiel- und Erholungsplätze") Bedacht zu nehmen sei, wird in ihrer praktischen Bedeutung noch gewürdigt werden.[8]) Sie änderte nichts daran, daß die positiven Gestaltungsmöglichkeiten des Ortes im schönheitlichen Sinne durch dementsprechende Fluchtlinienfestsetzung nicht berücksichtigt wurden. Zwar hat es an der Erkenntnis hierzu zuweilen nicht gefehlt, jeder Versuch der Städtebauer in dieser Hinsicht war aber von vornherein zum Scheitern verurteilt. Das angebliche Recht der Baufreiheit konnte nur dort Eingriffe des Gemeinwesens in die private Rechtssphäre dulden, wo sie aus polizeilichen Gründen unerläßlich waren. Fluchtlinienfestsetzung unter Rücksichtnahme auf natürliche Geländebeschaffenheit, die umgebende Landschaft, charakteristische Höhenunterschiede, Wasserläufe, Baumbestände, Klima, Winde, Besonnung, Fernblicke, Perspektiven, Schonung vorhandener, reizvoller Straßenzüge und Plätze, Geschlossenheit der Straßen- und Platzbilder, ortsübliche Bauweisen, monumentale und sonst interessante Gebäude, welche ein bayrischer Erlaß[9]) vom 11. Juni 1905 schon verlangte, bedeutete einen so weitgehenden Eingriff in die Baufreiheit, daß er als Willkür angesehen und dement-

[5]) Beschluß des Provinzialrats der Provinz Brandenburg vom 25. Oktober 1905; R.- u. Pr. Verw.-Bl. 27/454.
[6]) OVG. 6/318. Vergl. auch S. 66, Anm. 5.
[7]) Kommissionsbericht Herrenhaus, S. 18.
[8]) Vergl. S. 16.
[9]) Brix, städtebauliche Vorträge; Bd. 4, Heft 2, S. 47.

sprechend bekämpft wurde. Auch ein preußischer Runderlaß des Ministers für öffentliche Arbeit betr. Grundsätze für die Aufstellung von Bebauungsplänen und die Ausarbeitung neuer Bauordnungen vom 20. Dezember 1906[10]) stand auf gleichem Standpunkt wie die bayrische Verordnung. Doch ist es einleuchtend, daß die entschädigungslose Beschränkung der Baufreiheit aus offensichtlich nur schönheitlichen Gesichtspunkten zu Ungunsten der Eigentümer auch tatsächlich willkürlich sein kann, wenn die hierüber bestimmenden Organe nicht die Gewähr für eine ausschließliche Berücksichtigung der Gemeininteressen bieten. Eine künftige Regelung wird das Recht geben müssen, schönheitliche Gesichtspunkte bei Aufstellung des Bebauungsplanes neben den Erfordernissen der Zweckmäßigkeit zu berücksichtigen.

d) Die Stellung der Freifläche im Preußischen Fluchtliniengesetz.

α) Der Begriff des Platzes in § 1 des Fluchtliniengesetzes.

Die Festsetzung von Fluchtlinien hatte nach dem Gesetz von 1875 zur Begrenzung von Straßen, Straßenteilen und Plätzen zu erfolgen; ihre Zweckbestimmung war also die Sicherstellung von ausreichenden Verkehrsflächen bei der beabsichtigten Bebauung eines Gebietes. Unter Platz war in diesem Sinne zu verstehen eine verkehrspolizeiliche Anstalt, welche jederzeit entweder dem öffentlichen Verkehr dient oder doch für den öffentlichen Verkehr herangezogen werden kann. Für andere Zwecke, als die hier festgelegten, konnten im Rahmen des Fluchtliniengesetzes keine Flächen ausgewiesen werden.

Diese Behandlung des Platzes wurde seiner Bedeutung als Element des Städtebaues schon zur Zeit des Erlasses des Gesetzes nicht gerecht. In zunehmendem Maße war mit der Entwicklung der Städte die Bedeutung der freien Fläche innerhalb des Gebietes der geschlossenen Bauweise gestiegen. Jede geschlossene Ortschaft besaß seit Anbeginn als Mittelpunkt des Gemeindelebens einen freien Platz. Bei Stadterweiterungen wurden, je nach dem Bedürfnis, weitere Plätze als Markt-, Versammlungsplätze usw. von der Bebauung frei gehalten. Diese Plätze wurden auch städtebaulich ausgenutzt, indem an ihnen, als dem Mittelpunkt, die öffentlichen Bauwerke lagen. Hierdurch, wie durch ihre Lage, bildeten sie seither einen bedeutenden Faktor der eigenwüchsigen Gestaltung des Straßen- und Ortsbildes. Mit der Ausdehnung der Städte im 19. Jahrhundert wuchs die Bedeutung des freien Platzes als Verkehrsfläche und an diese hatte der Gesetzgeber bei Aufstellung des Fluchtliniengesetzes gedacht. Inzwischen war aber die Entwick-

[10]) Min.-Bl. 1907, S. 66.

lung des Städtebaues weiter gegangen, und der Platz hatte in den umfangreichen Gebieten der geschlossenen, dichten Bauweise die große Bedeutung bekommen, die Bebauung aus gesundheitlichen und schönheitlichen Gründen aufzulockern. Das Fluchtliniengesetz beschränkte aber die aus dem Grundeigentum entspringende Freiheit, zu bauen, nur auf das polizeilich notwendigste Maß, als es die Ordnung setzte, in der sich die weitere Neuerschließung des Baulandes abzuwickeln hatte. Daher war in dem Gesetz auch nicht an größere Freiflächen als Schmuckplätze, Grün- und Erholungsanlagen gedacht, weil das Bodenrecht dafür keinen Raum bot. Die herrschende Auffassung vom Grundeigentum mußte ohne Zweifel in jeder Beschränkung der Baufreiheit, die nicht polizeilich gerechtfertigt war, eine Enteignung sehen.

Größere Grünflächen konnten somit nur bei glücklicher Bodenpolitik der Gemeinden auf gemeindeeigenen Grundstücken erhalten bleiben oder angelegt werden. Die Erkenntnis, daß auf diesem Gebiete den Gemeinden besondere Pflichten zukommen, fand ihren gesetzlichen Niederschlag erstmalig im Gesetz über den Zweckverband von Groß-Berlin vom 19. Juni 1911, das die gesetzliche Grundlage für die notwendige Zusammenarbeit der zahlreichen, einen Wirtschaftsbezirk bildenden, Gemeinden der Reichshauptstadt gab. Hier wurde zum ersten Male durch ausdrückliche Gesetzesvorschrift die Schaffung von Freiflächen gefordert. Das konnte freilich nur geschehen, ohne Änderung des materiellen Rechts[11]), durch Hinweis auf den damals einzig hierzu möglichen Weg: Die Erwerbung und Erhaltung größerer, von der Bebauung freizuhaltender Flächen (Wälder, Parks, Wiesen, Seen, Schmuck-, Spiel-, Sportplätze usw.) durch die Gemeinden. Die Bestimmung war materiell ohne praktische Bedeutung, da hier nur die allen Gemeinden gegebene Möglichkeit zuständigkeitshalber auf den Verband übertragen wurde. Durch städtische Bodenpolitik sind, wenn auch in begrenztem Umfange, die meisten Grünflächen geschaffen worden. Die meisten Städte haben aber den günstigen Zeitpunkt zum Erwerb des Bodens verpaßt. Sobald einmal die Bodenspekulation die Preise bestimmte, war es finanzpolitisch undurchführbar und auch unwirtschaftlich, Flächen mit dem Preise von Baugrund für Grünanlagen in größerem Umfange zu erwerben.

Ebensowenig wie Grünflächen konnten nach dem Fluchtliniengesetz Flächen für andere, allgemein wichtige Zwecke, wie z. B. für einen Kanalbau oder Hafen, ausgewiesen werden.

---

[11]) OVG. 71/341: Freiflächen im Sinne des Zweckverbandsgesetzes (§ 1 Abs. 1 Ziffer 3) gehören nicht zu den Straßen und Plätzen, für deren Anlegung und Veränderung § 1 des FlG. die Festsetzung von Straßen- und Baufluchtlinien vorsieht.

Hinsichtlich der Frage, was als öffentlicher Platz im Sinne des Gesetzes anzusehen ist, versuchte man den gesteigerten Ansprüchen des Städtebaues durch erweiterte Auslegung zu genügen. Man hielt es danach für ausreichend, wenn die Plätze als Verkehrsflächen geplant und damit als polizeiliche Verkehrsanstalten der Bestimmung der Polizei unterworfen waren und unterworfen blieben. In diesem Zusammenhange war es unbeachtlich, wenn sie dabei dann mit dem Willen der Polizei vorübergehend oder dauernd für besondere Zwecke bestimmt und eingerichtet wurden.[12]). Die Möglichkeit einer späteren Umwandlung der Nutzung des Platzes änderte nicht seine rechtliche Eigenschaft.[13]) So wurden ursprünglich als Verkehrsfläche ausgewiesene Plätze mit ständigen Bretterbuden besetzt und vor allem als Grün- und Schmuckplätze genutzt. Auch hier hatte die Verwaltungspraxis damit willkürlich die gesetzlichen Beschränkungen der Baufreiheit überschritten.

β) Die Ergänzung des Platzbegriffs durch das Wohnungsgesetz vom 12. März 1918.

Durch das Wohnungsgesetz vom 12. März 1918 wurde im Fluchtliniengesetz hinter „Platz" ein Zusatz gemacht. Dieser eingeklammerte Zusatz, daß Fluchtlinien für die Anlegung von Straßen und Plätzen („auch Gartenanlagen, Spiel- und Erholungsplätze") anzulegen seien, brachte nur eine Ergänzung und Erläuterung des bisherigen Platzbegriffs. Er stellte nicht neben Straße und Platz als drittes die Erholungsfläche.

Es sollte vielmehr damit gesagt werden, daß nicht nur Plätze, die zur Aufnahme des Wagen- und Fußgängerverkehrs im engeren Sinne nötig sind, sondern auch solche darunter fallen, die zwar noch der Polizei in verkehrspolizeilicher Hinsicht unterstehen, aber im übrigen vorwiegend auf gesundheitliche Rücksichten zurückzuführen sind.[14]) Diese immerhin recht eigenartige Konstruktion mußte gewählt werden, um die Rechte der Grundeigentümer nicht aus anderen als verkehrspolizeilichen Beweggründen zu schmälern. Sie war reichlich unklar, sollte doch den Gemeinden auf der einen Seite eine erweiterte Befugnis zugestanden werden, die man auf der anderen Seite wieder so einschränkte, daß das materielle Recht praktisch keine Änderung erfuhr. Grünplätze waren auch, wie oben ausgeführt, vor dieser Neuerung ausgewiesen worden, wenn auch nicht auf Grund klarer gesetzlicher Ermächtigung, sondern mehr durch selbständige Verwaltungsmaßnahmen, die sich aber bemühten,

---

12). OVG. 71/341.
13) Saß. S. 47.
14) Drucksachen Abgeordnetenhaus 1916/17, Nr. 299, S. 22; Saß, S. 48.

das Gesetz den Erfordernissen der Praxis entsprechend auszulegen. So kann es nicht Wunder nehmen, wenn in Theorie und Praxis Einigkeit über die durch das Wohnungsgesetz geschaffene Änderung nicht zu erzielen war.

Die Gemeinden waren also jetzt berechtigt, Plätze in diesem Sinne auf Grund von § 1 FlG. festzusetzen, wenn sie mit Straßenfluchtlinien umgeben wurden und ein Zusammenhang mit dem Straßennetz vorlag, wenn vielleicht auch nur durch fluchtlinienmäßig geplante Straßen. Nicht berechtigt waren sie dagegen, Grün-, Wald- und Wasserflächen mit ihren Ufern als Plätze festzusetzen, um ihre Bebauung zu verhindern, ohne dabei Straßen und Baufluchtlinien vorzusehen. Dennoch haben sie dies getan.

Auch über den Umfang der Plätze, deren fluchtlinienmäßige Umgrenzung zulässig war, herrschten bei maßgeblichen Stellen Meinungsverschiedenheiten. So entbehrte ein Erlaß des Ministers für Volkswohlfahrt an die Regierungspräsidenten vom 22. Juni 1922[15]) der Rechtsgrundlage. Er ging unter Bezugnahme auf die Gesetzesänderung durch das Wohnungsgesetz davon aus, daß die Straßenfluchtlinien für die Abgrenzung der neuen sogenannten Freiflächen begrifflich nicht passe und schrieb für die Trennlinien die Bezeichnung „Freiflächengrenze" vor, die nur dann durch den Zusatz „Baufluchtlinie" zu kennzeichnen sei, soweit sie an Grundstücke stoße, die zur Bebauung freigegeben werden sollten. Dieser Erlaß steht somit auf dem Standpunkt, daß durch das Wohnungsgesetz eine weitgehende materiell-rechtliche Änderung durch die Neueinführung von Freiflächen getreten sei. Die Freifläche ist in ihrem Umfange dann nur dadurch begrenzt, daß sie noch unter den Begriff eines Platzes fallen muß. Man sollte nun zum mindesten annehmen, daß Parkanlagen nicht mehr als Platz gelten können, wenn ihre Größe sie mit der Randbebauung nicht mehr als eine räumliche Einheit erscheinen läßt.[16]) Doch herrschte allgemein Unklarheit darüber, was alles unter Platz verstanden werden und damit durch Fluchtlinienfestsetzung unbebaubar gemacht werden könne. Es wurde auch die Ansicht vertreten, daß die Größe einer auszuweisenden Erholungsfläche von der Größe der betreffenden Gemeinde abhängig sein müsse, daher in ganz großen Städten nach dem Gesetz auch Parkflächen ausgewiesen werden könnten.[17]) Hier wird also, von dem Bedürfnis der Praxis ausgehend, dem Gesetz ein neuer Inhalt untergeschoben.

---

[15]) R.- u. Pr. Verw.-Bl. 50/34. Vergl. hierzu auch Saß in Grundeigentum 49/514.

[16]) So im wesentlichen auch Thedieck, S. 16.

[17]) Rieß im R.- u. Pr. Verw.-Bl. 46/43.

Das preußische OVG.[18]) stellt sich auf den Standpunkt, daß das Wohnungsgesetz an der grundsätzlichen Bedeutung der „Plätze" des Baufluchtliniengesetzes nichts geändert habe. Es kenne derartige Freiflächen, wie es der Grunewald bei Berlin sei, nicht. Mit Baufluchtlinien und Bebauungsplänen hätten Freiflächen nichts zu tun. Bebauungsplan wie Baufluchtlinien verfolgten lediglich den Zweck, für ein zur Bebauung bestimmtes Gebiet Richtlinien über das Maß der zulässigen Bebauung aufzustellen. Freiflächen, in dem z. B. beim Grunewald in Betracht kommenden Sinne, seien dagegen solche Flächen, die nicht nur nicht zur Bebauung bestimmt wären, für die vielmehr die Bebauung grundsätzlich ausgeschlossen sein solle.

Die Gemeinden haben die Unbestimmbarkeit dessen, was das Gesetz meinte, durch eine großzügige Freiflächenpolitik ausgenutzt. Sie gingen auf Grund der neuen Vorschrift dazu über, beliebig große Freiflächen als Plätze im Sinne des Gesetzes auszuweisen, was sich für die städtebauliche Entwicklung nur nutzbringend auswirken konnte. Sie entfernten sich aber damit vielfach von der gesetzlichen Grundlage. Da die Kommunen naturgemäß auf die Wahrung ihrer eigenen Interessen bedacht waren, kam es nicht selten vor, daß diese Freiflächenausweisung aus rein wirtschaftlichen Erwägungen geschah. Die Eigentümer konnten hierdurch veranlaßt werden, ihr Land unter Wert abzugeben, angrenzendes städtisches Bauland wurde dagegen in seinem Werte gehoben. Dieser Mißbrauch führte zu einer allgemeinen Ablehnung der Freiflächenpolitik, wobei das Gesetz als Schutz vor derartigen Übergriffen dienen sollte, und die Erweiterung des Platzbegriffs überhaupt als mit dem Gesetz unvereinbar abgelehnt wurde. In diesem Streitpunkt zeigt sich besonders klar, daß nicht die Erfordernisse des Gemeinschaftswohls den Ausgangspunkt bildeten, sondern das vor Übergriffen der Verwaltung zu schützende Individualrecht des Grundeigentümers. Da es eine Planung für die Verteilung der Flächen im heutigen Sinne noch nicht gab, ließ sich bei der im großen Stil erfolgten Freiflächenausweisung der Großstädte auch tatsächlich häufig schwer abgrenzen, inwieweit diese Ausweisung im Interesse der Gemeinschaft gerechtfertigt war und inwieweit sie nur wirtschaftlichen Interessen der Gemeinde diente. Festzuhalten bleibt, daß die Verwirklichung einer der dringendsten Erfordernisse des Städtebaues, die Berücksichtigung der Freifläche, nicht auf Grund des Gesetzes, sondern gewissermaßen gegen das Gesetz möglich war. Hätte man sich folgerichtig an die herrschende Lehre von der Baufreiheit gehalten, so wäre die Erhaltung der Freiflächen nur mittels entschädi-

[18]) Urteil vom 21. Oktober 1926, R.- u. Pr. Verw.-Bl. 52/315.

gungspflichtiger Enteignung durch die Gemeinden möglich gewesen. Zum großen Erstaunen aller Städtebauer wurde diese Kluft von Theorie und Praxis offenbar, als das Reichsgericht in der vielgenannten Kohlhasenbrücker Entscheidung vom 28. Februar 1930[19]) die Baubeschränkungen nach § 11 FlG. für eine gemäß Art. 153 RV. entschädigungspflichtige Enteignung erklärte.

γ) Das Freiflächenurteil des Reichsgerichts vom 28. Februar 1930 in seiner Bedeutung für die städtische Freiflächenpolitik.

Der Eigentümer eines Grundstücks verlangte von der Gemeinde Schadenersatz, da seine Baugesuche mit der Begründung abgelehnt wurden, daß sein Grundstück als Freifläche ausgewiesen sei. Das Reichsgericht hat nun gelegentlich dieses Schadensersatzanspruchs, der sich auf Artikel 153 Abs. 2 RV. gründete, nicht nur die lang umstrittene Frage der Zulässigkeit von Freiflächenausweisungen durch Fluchtlinienfestsetzung aufgerollt, sondern darüber hinaus die Rechtmäßigkeit der entschädigungslosen Baubeschränkung des § 13 FlG. untersucht. Ausgangspunkt der Betrachtung war die Unterteilung der öffentlichrechtlichen Beschränkungen der Eigentumsfreiheit in Eigentumsbegrenzungen und enteignende Beschränkungen, die einer Teilenteignung gleichkommen. Das RG. entschied nun, daß die auf Grund von § 12 FlG. erlassenen Ortsstatuten sich als eine Eigentumsbegrenzung darstellten, während die gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 1 FlG. mit der Offenlegung des Planes eintretende Baubeschränkung eine Teilenteignung und damit entschädigungspflichtig auf Grund von Artikel 153 Abs. 2 RV. sei. Begründet wird diese Auffassung damit, daß das Ortsstatut als Gesetz im weiteren Sinne aufzufassen sei und den Inhalt des Eigentums an allen Grundstücken regele. Es handele sich hier um eine allgemeine Pflicht, die alle Eigentümer bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen treffe, bei der Fluchtlinienfestsetzung dagegen um einen Eingriff in einzelne oder mehrere einzeln bestimmte Grundstücke zu Gunsten des öffentlichen Unternehmens der Anlegung oder Änderung von Straßen und Plätzen.

Diese Entscheidung war Gegenstand heftiger Angriffe.[20]) Interessant ist, daß der württembergische Verwaltungsgerichtshof kurze Zeit darauf einen gleichliegenden Fall genau entgegengesetzt entschied. Er stellte sich auf den Standpunkt, daß die Festsetzung von Baulinien (gemäß Art. 153 Abs. 1 Wttbg. BO.)

[19]) RG. 128/18, R.- u. Pr. Verw.-Bl. 51/205; 52/425; JW. 30/1955; Grundeigentum 49/514.

[20]) Urteil des Wttbg. Verw.-Gerichtshofs vom 4. Februar 1931; abgedruckt in Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung, 1931, S. 294.

keine Teilenteignung, sondern eine gesetzliche Eigentumsbeschränkung sei, und kommt zu diesem Ergebnis auf Grund einer anderen Auffassung des Begriffs der Enteignung. Der württembergische Verwaltungsgerichtshof glaubte, daß die Weimarer Verfassung an dem bei ihrem Inkrafttreten vorhandenen Eigentumsbegriff, sowie an der Unterscheidung zwischen Enteignung und gesetzlicher Eigentumsbeschränkung nichts ändern wollte: „Die Schranken des Eigentums (Art. 153 Abs. 1 Satz 2 RV.) bestehen in den Grenzen, die die Rechtsordnung dem Einzelnen in der Ausübung der rechtlichen Herrschaft setzt, sie sind ein Teil der allgemeinen Rechtsordnung und enthalten keinen Eingriff in die privatrechtliche Substanz des Eigentums. Sie fallen daher nicht unter den Begriff der Enteignung." Wenn man die Dinge nur abstrakt vom rein formaljuristischen Standpunkt aus betrachtet, so läßt sich unter Umständen der eine wie der andere Standpunkt rechtfertigen. Dem Reichsgericht wurde daher auch weniger der Vorwurf einer im damaligen Sinne rechtsirrtümlichen Entscheidung gemacht, als vielmehr, daß es die Erfordernisse des praktischen Lebens nicht achtete. Die Baugesetze waren aus der notwendig gewordenen Ordnung des Bauens entstanden und hatten die entschädigungslose Baubeschränkung durch Fluchtlinienfestsetzung eingeführt. Da das Reichsgericht diese Bestimmung für unvereinbar mit der Reichsverfassung und somit durch diese für aufgehoben erklärte, entzog es aus juristischen Erwägungen heraus dem Städtebau die seit fast einem Jahrhundert geltenden, notwendigen Rechtsgrundlagen. Die Entscheidung des württembergischen Verwaltungsgerichtshofs wurde den praktischen Erfordernissen der Bauplanung gerecht, weil sie im Grunde genommen wohl nicht von der juristischen Streitfrage: „Was ist Enteignung im Sinne des Artikels 153 Abs. 2 RV.?", ausging, sondern von den lebensmäßigen Grundlagen des Baurechts. Die Folgen des Reichsgerichtsurteils waren praktisch untragbar, konnten doch nun alle Grundeigentümer, die seit 1919 (Erlaß der Reichsverfassung) von Fluchtlinienfestsetzungen betroffen worden waren, ihre Ansprüche aus der Baubeschränkung gegen die Gemeinden geltend machen.

Diesem Notstande half die Notverordnung vom 5. Juni 1931 ab.[21]) Sie stellt den Zustand wieder her, der vor dem Freiflächenurteil des Reichsgerichts bestand, denn grundsätzlich gibt sie eine Entschädigung nur, soweit eine solche in den bestehenden Landesgesetzen vorgesehen ist. Der Umfang der auch jetzt noch möglichen Entschädigungsansprüche für die Freiflächenausweisungen seit 1919 hätte den Haushalt vieler Gemeinden überaus stark belastet. Daher wurde schon in der Verordnung

[21]) Abgedruckt bei Saß, S. 178.

bestimmt, daß der entstandene Entschädigungsanspruch erst fünf Jahre nach seiner Entstehung, frühestens jedoch am 6. Juni 1933, geltend gemacht werden konnte (§ 3 Abs. 2 Satz 2, § 4 Ziffer 1 der Notverordnung). Dieser Zeitpunkt ist unter der neuen Regierung durch Gesetz wiederholt, zuletzt bis zum 1. April 1939, hinausgeschoben worden.[22]) Man hält danach heute die Geltendmachung aller Entschädigungsansprüche für Freiflächenausweisungen weiterhin für eine Belastung der Gemeindefinanzen, die diesen nicht zugemutet werden kann.

δ) Die Freiflächensicherung durch den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.

Von den verschiedenen Wegen, die beschritten wurden, um trotz der mangelhaften Gesetzesgrundlagen die notwendigen Freiflächen von der Bebauung freizuhalten, verdient die Arbeit des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk besondere Beachtung. Das Gesetz betreffend die Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5. Mai 1920 hatte u. a. auch die Zuständigkeit des Verbandes für die Festsetzung von Fluchtlinien in bestimmten Fällen begründet (§ 16). Der Ruhrsiedlungsverband hat in großem Umfange von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Fluchtlinien für die Ausgestaltung der Umgrenzung von Grüngebieten festzusetzen, die für die Gesamtsiedlung des Gebietes von Bedeutung sind. Die Aufnahme in ein Freiflächenverzeichnis begründet die ausschließliche Zuständigkeit des Siedlungsverbandes in dieser Angelegenheit. Der Bestimmung lag der Gedanke zugrunde, die Festsetzung dieser Fluchtlinien der übergeordneten Planung des Verbandes zuzuweisen und nicht der örtlichen Regelung zu überlassen. Hierbei war nicht beabsichtigt, eine neue Rechtsgrundlage an Stelle der durch das Wohnungsgesetz von 1918 angeblich eingeführten Fluchtlinienfestsetzung für Freiflächen zu schaffen. Der Verband hat aber der im Ruhrgebiet besonders dringend offensichtlich gewordenen Notwendigkeit Rechnung getragen und umfangreiche Freiflächen gesichert. Um dem Ruhrgebiet die Lungen zu erhalten, hat er große Waldungen, die im Süden des Gebietes noch vorhanden waren, besonders Staatswaldungen, städtischen Waldbesitz, aber auch in der Gegend der größten Bevölkerungsdichte bestehende Parkanlagen, Wälder und schutzwürdige Uferpartien in das Verzeichnis aufgenommen. Allein schon durch die Aufnahme in das Verzeichnis wurde verhindert, daß die Gemeinden durch wahllose und unbegrenzte Fluchtlinienfestsetzung der regellosen Bebauung ihren Lauf ließen. Vielmehr hat der Ruhrsiedlungsverband als erster die Grundsätze der Landesplanung entwickelt und den jewei-

[22]) RGBl. I. 1937, S. 442.

ligen, von der Planung gelenkten, Bedürfnissen der Wirtschaft entsprechend, Flächen in seinem Verzeichnis wieder gestrichen und neue aufgenommen, und vor allem durch fluchtlinienmäßige Abgrenzung als Freiflächen ausgewiesen. Bemerkenswert ist, daß diese Ausweisung, die ja nichts über eine Bodennutzung der Flächen vorschrieb, nur dort, wo das Baumschutzgesetz[23]) zur Anwendung kommen konnte, die Grünflächen auch tatsächlich als solche erhalten hat.

Neben der Erhaltung von Freiflächen und Wald, auch der Aufforstung von Wald, galt die Hauptarbeit des Siedlungsverbandes der Festlegung der Verkehrsflächen, sowie der allgemeinen Beeinflussung des Siedlungswesens, d. h. der Aufstellung von Wirtschaftsplänen, die ihren weiteren Ausbau in Bauzonen- und Fluchtlinienplänen fanden. Das Ziel der Arbeit, Verkehrsflächen, Arbeitsstätten, Wohngebiete und Erholungsflächen in richtiger Lage und ausreichendem Umfange zu sichern, konnte jedoch nicht erreicht werden, da die gesetzlichen Grundlagen hierfür in keiner Weise ausreichten. Ein neues Boden- und Baurecht wurde daher vom Ruhrsiedlungsverband, besonders von seinem regen Verbandsdirektor Dr. Schmidt[24]), ständig gefordert.

e) Der Einfluß des ortsstatutarischen Bauverbots des § 12 FlG. auf die Ortsgestaltung.

Das Bild, das sich für die Ortsgestaltung aus den Bestimmungen des Fluchtliniengesetzes ergibt, wäre unvollständig, wenn man nicht auf das Verhältnis von Fluchtlinienfestsetzung und tatsächlicher Bebauung eingehen wollte. Aus verschiedenen Gründen erfolgte die Aufstellung von Plänen in einem Umfange, der in keiner Weise im Interesse einer geordneten Stadterweiterung notwendig war. In erster Linie war — wie bereits erwähnt — hierfür maßgebend das Bestreben, durch Fluchtlinienfestsetzung auf die Nutzung der vor dem Orte liegenden Flächen Einfluß zu nehmen und eine Vereitelung bestimmter Pläne der Gemeinde durch vorherige anderweitige Ausnutzung des Geländes zu verhindern. Oft wurde von der Gemeinde Fluchtlinienfestsetzung verlangt, um Gelände der Bebauung zugänglich zu machen, auch wenn es bei geordneter Entwicklung noch gar nicht benötigt wurde; hier hatte die Bodenspekulation die Hand im Spiele. Aber auch bei geordneter Stadtplanung müssen Fluchtlinien immer einige Zeit, bevor eine Bebauung des Geländes in Frage kommt, festgesetzt werden. Das Bebauen dieser geplanten, noch unfertigen Straßen wird gemein-

[23]) Vergl. S. 8.

[24]) Vergl. Schmidt: Reichsbaulandgesetz und der Stand der städtebaulichen Gesetzgebung in den deutschen Ländern.

hin „wildes Bauen" genannt. Hier und dort entstehen nach Belieben der Grundeigentümer Bauten, große Zwischenräume freilassend, die in absehbarer Zeit gar nicht bebaut werden können. Dieses unregelmäßige Bebauen unfertiger Straßen nötigt die Gemeinden zu ihrem Ausbau, lange bevor es bei planmäßig vorschreitender Bebauung notwendig wäre. Der Gemeinde entstehen dadurch unverhältnismäßig hohe Kosten. Daneben ist im Interesse einer geordneten Ortsentwicklung, also auch eines einheitlichen Ortsbildes, ein zerstreutes, wildes Bauen besonders unerwünscht. Eine gesetzliche Handhabe, gegen diese Bauentwicklung an unfertigen Straßen einzuschreiten, hatten die Gemeinden in dem sogenannten „Ortsstatutarischen Bauverbot" des § 12 FlG. Jede Gemeinde kann danach in einem Ortsstatut feststellen, daß an Straßen oder Straßenteilen, welche noch nicht gemäß den baupolizeilichen Bestimmungen des Ortes für den öffentlichen Verkehr und den Anbau fertiggestellt sind, Wohngebäude, die nach diesen Straßen einen Ausgang haben, nicht errichtet werden dürfen.

Wie das Weichbild vieler Städte zeigt, haben die Gemeinden von dieser Möglichkeit keinen ausreichenden Gebrauch gemacht, bzw. dort, wo Ortsstatute dieser Art erlassen waren, Ausnahmen im weitesten Umfange gestattet. Häufig glaubte man, § 12 sei nur dazu da, um den Gemeinden die Anliegerbeiträge des § 15 zu sichern. In der Praxis ist es üblich geworden, die Errichtung von Wohngebäuden, wo sie nach § 12 FlG. verboten ist, gegen Erfüllung von Bedingungen zuzulassen, welche die Beschaffung der Verkehrsfläche und den Ausbau der Straßen betreffen. In sogenannten Aufschließungsverträgen fordern die Gemeinden die unentgeltliche Abtretung öffentlicher Bedarfsflächen für Straßen, Plätze und Erholungsanlagen. Eine Grenze ist den Forderungen der Gemeinden hier nur dadurch gesetzt, daß diese Privatverträge nicht unsittlich sein dürfen (§ 138 BGB.), der Anspruch der Gemeinde auf unentgeltliche Abtretung sich also im Rahmen dessen halten muß, was üblicherweise für den öffentlichen Bedarf benötigt wird. Einer planmäßigen Ortserweiterung konnte dabei nicht immer Rechnung getragen werden; wohl aber konnten durch derartige Verträge mit Bau- und Siedlungsgesellschaften in ganzen Neubauvierteln Grünflächen in ausreichendem Maße sichergestellt werden. Hat § 12 auch sehr häufig nicht die nachteiligen Folgen ausgeglichen, die sich aus dem Unterschied ergaben zwischen Aufschließung eines Geländes durch Fluchtlinienfestsetzung und dem wirklichen Bedarf an Baugelände, so schuf er doch die Möglichkeit, durch Privatverträge außerhalb des unzulänglichen Fluchtlinienverfahrens unentgeltlich ausreichend Land für den Gemeinbedarf an Verkehrs- und Grünflächen zu sichern.

3. Die Verteilung von Wohn- und Industrieflächen und die Staffelung der Baudichte durch die Bauordnungen.

a) Geschichtliche Grundlegung.

Hat der Fluchtlinienplan die Voraussetzung für die Bebauung geschaffen und das Bauland vom Straßenland und eventuellen Freiflächen getrennt, so ist damit noch nichts über die Art der nunmehr zulässigen Bebauung gesagt. Für das Ortsbild kann es nicht gleichgültig sein, wie der Grundeigentümer sein Gelände bebaut, ob es also in seinem Belieben steht, Mietskasernen, Fabriken, Schuppen oder Landhäuser auf seinem Boden zu errichten. Das Durcheinander, das hierbei entstehen kann, ist in seinen Folgen unabsehbar, gleich unter welchem Gesichtspunkt man es betrachtet. Die Baufreiheit mußte daher auch in bezug auf die Art der Bebauung nach und nach Einschränkungen in der Weise erfahren, daß die Errichtung bestimmter Bauwerke in bestimmten Gegenden verboten wurde. Schon im Mittelalter kannte man die Isolierung einzelner Gewerke in besonderen Handwerksstraßen. Später wurden gewerbliche Anlagen belästigender Art in die Vorstädte verwiesen. In den letzten Jahrzehnten des vorigen Jahrhunderts forderten Wissenschaft und Praxis aus Rücksichten der Volksgesundheit eine Trennung und zonenmäßige Festlegung von Wohn-, Industrie- und Geschäftsvierteln durch die Bauordnungen. Ebenso wurde eine Abstufung der Baudichte verlangt. Bodenspekulation und Kapitalismus kannten für die Bebauung nur das eine Gesetz, wie kann der Baugrund so ausgenutzt werden, daß er den höchsten Ertrag liefert. Die Erkenntnis, daß eine Höchstbaudichte, und zwar unterschiedlich für die verschiedenen Stadtteile, in den Bauordnungen festgesetzt werden müsse, kam erst, als die Schäden der ungehinderten, dichtesten Bebauung großer Mietshausviertel offensichtlich wurden. Bis in die siebziger Jahre glaubte man, daß das freie Spiel der Kräfte von Angebot und Nachfrage im Wohnungswesen den richtigen Ausgleich schaffen müßte. Als man dann daran ging, in die Bauordnungen neben den bisher üblichen Vorschriften über Feuersicherheit und Festigkeit auch solche über Baudichte aufzunehmen, geschah dies allein aus gesundheitspolizeilichen Gründen. Alle Gesichtspunkte, die zu einer Zonenstaffelung der Baudichte in den Bauordnungen führten, sind in ihrer Auswirkung für die Gestaltung des Straßen- und Ortsbildes bedeutsam. Die allzu große Baudichte der Mietshausviertel hat zwar in den nach außen nicht sichtbaren Innenhöfen und Hinterhäusern ihre schlimmste Auswirkung erfahren, doch haben die gleichmäßig eng mit Mietskasernen bebauten Straßen, auch in bezug auf das Straßenbild, zu

einem wesenlosen, öden Schematismus geführt. Die Abstufung der Baudichte und Höhe, die Auflockerung der Bebauungsweise nach den Außenbezirken und die Isolierung von Industrievierteln bieten dem Städtebauer andersartige Gestaltungsmöglichkeiten. Sowohl für den Einzelarchitekten, wie für den gesamtplanenden Städtebauer, bleibt erst dann eigentlich Raum für schönheitliche und künstlerische Rücksichten, wenn das starre Gesetz der nur gewinnbringenden Bodenausnutzung durch höhere Ordnung durchbrochen ist.

b) Beschränkungen der Baudichte.

α) Die Bestimmungen im allgemeinen.

Es ist daher nötig, in diesem Zusammenhange auf die Bestimmungen der Bauordnungen über das Mindestmaß an freizuhaltender Fläche einzugehen. Ausgangspunkt für die Begrenzung der räumlichen Ausnutzbarkeit der Grundstücke war die Baudichte des Stadtkerns, der in großen Teilen die Baudichte mittelalterlicher Verhältnisse beibehalten hatte. Diese von ganz anderen Notwendigkeiten diktierte Ausnutzung des Baugrundes kann jedoch für Wohnbezirke einer Großstadt keinen Maßstab bilden. Die Bauordnungen, die von der Bebauung der Innenstadt als Normalmaß ausgehend, die Baudichte der Außenbezirke zonenmäßig herabsetzten, schufen die Grundlage für die ungesunden Wohnverhältnisse, an denen wir heute noch in großem Maße kranken. Sie führten zu schematisch sich aneinanderreihenden Baublöcken, die sich überall glichen, weil sie alle nur das eine Gesetz kannten, wie die gestattete höchste Baudichte am rentabelsten ausgenutzt werden konnte. So entstanden in zu groß bemessenen Baublöcken, in denen mehr Freifläche, als durch Bauordnung gefordert, geblieben war, nachträglich Hinter- und Seitenhäuser. Auch Gewerbe- und Fabrikbetriebe konnten in diesen Blöcken nachträglich in älteren Stadtteilen errichtet werden, da die Trennung von Wohn- und Industrievierteln erst für Stadterweiterungen durchgeführt worden war. So begegnen uns heute im Stadtbild der Altstädte, wie in ihren Randbezirken, die vor Trennung von Wohn- und Industrievierteln entstanden, Fabrikschornsteine, die aus Wohn- und Geschäftshäuserblöcken hervorragen, — für eine Altstadt mit noch ausgeprägtem Stadtbild ein häßlicher Anblick!

Die Bestimmungen über Trennung von Wohn- und Industrievierteln, wie über Staffelung einer Baudichte, müssen an dem Beispiel einer örtlichen Bauordnung betrachtet werden, da die Landesbauordnungen zum Teil erst spät (Sachsen im Baugesetz von 1900, Baden in der Landesbauordnung von 1907, Württemberg in der Bauordnung von 1910), zum Teil überhaupt nicht (Preußen, das im Wohnungsgesetz von 1918

nur die Ermächtigung zum Erlaß dieser Bestimmung gab), hierzu Stellung nehmen.

β) Einzelne Bauordnungen.

So sah eine Breslauer Bauordnung von 1882[25]) für den mittelalterlichen Stadtkern innerhalb Oder und Stadtgraben einen Hofraum vor, dessen geringstes Längen- oder Breitenmaß nicht unter fünf Meter und dessen Gesamtfläche nicht unter 28 Quadratmeter betragen durfte. Grundstücke, welche mehr als 40 Meter Tiefe hatten, durften nur zu drei Viertel ihres Flächeninhaltes bebaut werden. Nun wird es bei der vorhandenen dichten Bebauung und dem daraus folgenden Wert der Grundstücke schwer gewesen sein, hier eine geringere Baudichte einzuführen. Für die Vorstädte aber, welche neu bebaut wurden, war auch eine Bebauung bis auf zwei Drittel, für bereits bebaute Grundstücke sogar bis auf drei Viertel des Bodens vorgesehen. Die Bauhöhe wurde in der inneren Stadt auf die 1½fache Breite der Straße, in den Vorstädten bis zur Höhe der einfachen Straßenbreite begrenzt. Dieser letzte Maßstab war allgemein üblich und findet sich überall in Deutschland wieder. Für das Straßenbild gibt er ein brauchbares Verhältnis von Straßenbreite und Straßenwandung.

Die für die Vorstädte zugelassene viel zu hohe Baudichte wurde in ihrer Wirkung etwas gemildert, als für bestimmte „bessere" Stadtgegenden weitergehende Beschränkungen, u. a. nur eine Bebauung bis zur Hälfte der Grundfläche, vorgesehen wurde. Nur in diesen Gebieten wurde die Errichtung von Fabriken sowie gewerblichen Anlagen, welche Nachteile und Belästigungen des Publikums herbeiführen konnten, untersagt, nicht dagegen in den Wohnvierteln der ärmeren Bevölkerung, die sich nach Norden und Westen erstreckten. Für zwei Vorstädte wurde später die bebaubare Fläche auf drei Zehntel heruntergesetzt und damit hier die Grundlage zu einheitlicher Landhausbebauung geschaffen, wie es in gleicher Weise in allen größeren Städten geschah.

Eine eigentliche zonenmäßige Festlegung von Bauklassen geschah erst durch Änderung obengenannter Bestimmungen in der Bauordnung von 1908. Die Zeit der ungeheuer schnell fortschreitenden Stadterweiterung war bei Erlaß dieser Bauordnung schon fast vorüber und das Unheil zu dichter Bebauung bereits geschehen. Aber auch das Mindestmaß der Freifläche in den Bauklassen von 1908 war noch wenig geeignet, hier Wandel zu schaffen. In der ersten Bauklasse, der Innenstadt, mußte die Freifläche mindestens ein Viertel, in der zweiten Bauklasse vier Zehntel, in der dritten fünf

[25]) Berger, S. 90 ff.

Zehntel, in der vierten sechs Zehntel der Grundstücksfläche betragen. Die fünfte Bauklasse war jene der oben erwähnten Landhausgebiete. Die zweite Bauklasse erstreckte sich auf große Teile der Wohnviertel und sah damit eine bei weitem zu dichte Bebauung vor. Ähnlich wie in Breslau waren überall diese Verhältnisse in der Vorkriegszeit.

Neuere Bauordnungen, wie die Berliner Bauordnung vom 3. November 1925[26]), haben entsprechend den Forderungen einer gesunden Wohnweise die Ausnutzbarkeit der Grundstücke wesentlich herabgesetzt. So teilt die Berliner Bauordnung in fünf Bauklassen ein, die eine Bebaubarkeit von einem Zehntel in der Bauklasse 1 bis zu sechs Zehntel in der Klasse 5a vorsehen. Nur im innersten Stadtbezirk ist für Geschäftshäuser, Büros und Hotels die Ausnahme von sieben Zehntel der bebaubaren Fläche vorgesehen.

Die Stuttgarter Ortsbausatzung vom 25. Juni 1935 kennt zehn Baustaffeln und läßt nur für das innerste Stadtgebiet eine Bebauung von sechs Zehntel bis vier Zehntel zu, um dann im Wohngebiet auf zweieinhalb Zehntel und im Gebiet für Kleinhäuser auf ein Zehntel herunterzugehen. Die Baustaffeln gewährleisten durch die Abgrenzung der Baugebiete, in denen sie gelten, eine weitgehende Auflockerung der Bebauung.

Mängel des geltenden Rechts treten im Hinblick auf die Baudichte nur in bereits bebauten Bezirken hervor. Neubauviertel entstehen überall nur in Bauzonen, die eine lichte Bebauung verlangen. Außerdem hat die Nachfrage nach Wohnungen in gesünderer, schönerer Lage als in den bisherigen Mietshausblöcken schon für eine offene Bebauung mit Vorgärten oder Gärten in den Blöcken in neuer Zeit gesorgt, doch bietet der an die Stelle der Baufreiheit getretene Grundsatz der Bauhoheit auch hier neuartige Möglichkeiten. Eine reichsrechtliche Regelung ist bisher in der Verordnung zur Regelung der Bebauung vom 15. Februar 1936 in bezug auf die Sonderung von Wohn- und Industrievierteln erfolgt.

c) Bestimmungen über Bauhöhe.

Vorteilhaft für die Einheitlichkeit des Ortsbildes wirkt sich die mit den Bestimmungen über höchstzulässige Ausnutzbarkeit der Grundstücke Hand in Hand gehende Festsetzung der Bauhöhe aus. Ein Stadtteil gleicher Baustufe mit Häusern gleicher Bauhöhe ist eine geschlossene Einheit. Doch ist hierbei zu beachten, daß es in Zukunft nicht nur wie bisher die Festsetzung einer Höchsthöhe, sondern auch einer Mindesthöhe geben muß.[27])

---

[26]) Abgedruckt bei Balz-Fischer, 5. Aufl., S. 640.
[27]) Vergl. Ortsbausatzung von Stuttgart, § 11.

Die Festsetzung von Höchsthöhen[28]) hat außerdem eine besondere Bedeutung in Vororten, Kleinstädten und ländlichen Gebieten erhalten, weil sie an sich aus sicherheits- und gesundheitspolizeilichen Gründen nicht möglich war. Dort, wo innerhalb der Dörfer im Bannkreis einer Großstadt Mietskasernen entstanden, ebenso wie in Kleinstädten, die eine derartige Entwicklung nicht rechtfertigten, wird die Bauhöhe in Preußen nach dem Wohnungsgesetz aus rein ästhetischen Rücksichten begrenzt. Es ist jetzt nicht mehr möglich, auf dem Lande hochgeschossige Häuser zu bauen, was einen erheblichen Schutz des Dorfbildes bedeutet. So sieht z. B. die Bauordnung für das flache Land, Polizeiverordnung vom 27. März 1928 des Regierungspräsidenten in Breslau[29]) in § 9 eine Höchsthöhe von 7,50 Meter vor, während darunter die Gebäudehöhe das Maß der halben Straßenbreite nicht überschreiten darf. Wenn man berücksichtigt, daß die Gebäudehöhe bis zur Traufe und bei Giebelhäusern bis zu einem Drittel der Höhe des Giebeldreiecks gerechnet wird, so kann gesagt werden, daß eine derartige Gebäudehöhe den ländlichen Ansprüchen gerecht wird und das Dorfbild vor Großstadthäusern bewahrt.

Eine wirksame Ergänzung haben die Bestimmungen der Bauordnung dort, wo sie die Eigenart eines Viertels oder Landhausviertels durch Vorschriften über Baudichte sichern wollten, durch Ortsstatuten gemäß § 4 Preuß. Verunstaltungsgesetz erfahren. Diese Ortsstatuten, die auch Vorschriften über die Gestaltung der Bauten im einzelnen für diese Viertel geben, haben vermocht, gewissen Baugebieten einen einheitlichen Charakter zu verleihen, wie er sich ohne diese Bestimmungen nie hätte herausbilden und erhalten können.[30])

4. Blick auf die Baugesetze der anderen Länder.

Haben wir an Hand der preußischen Bestimmungen eingehend die Abhängigkeit von Baurecht und Ortsbild untersucht, so müssen wir uns bei den übrigen Landesrechten mit Hinweisen begnügen, soweit nicht eine vom preußischen Recht wesentliche Abweichung für die vorliegende Betrachtung von Bedeutung ist. In den Rechten der übrigen deutschen Länder sind die Grundlagen des Baurechts die gleichen. Auch hier war die Entwicklung in einer Zeit, die dem Bürger gegenüber dem Staate eine staatsfreie Sphäre sicherte, zur grundsätzlichen Baufreiheit gelangt, die nur durch bestimmte Gesetze eingeschränkt werden konnte. Das Recht der Fluchtlinienpläne und Ortsbauordnungen hatte zum Teil gemeinsam mit all-

[28]) In Preußen jetzt nach Artikel 4, § 1 Ziffer 1 Wohnungsgesetz.
[29]) Grieger, S. 61.
[30]) Vergl. S. 71.

gemeinen baupolizeilichen Bestimmungen in einem Baugesetz seinen Niederschlag gefunden, so in Sachsen, Allgemeines Baugesetz von 1900[31]), in Hessen, Allgemeine Bauordnung von 1881[32]), in Württemberg in der Bauordnung von 1910[33]), in jüngerer Zeit auch in der Thüringischen Landesbauordnung vom 16. September 1930. Zum Teil waren auch, wie in Preußen, die einzelnen Materien gesondert geregelt, so in Baden, im Ortsstraßengesetz von 1908 mit Ergänzung von 1910, enthaltend das Fluchtlinienwesen, und der Landesbauordnung von 1907 mit späteren Ergänzungen. In Bayern enthält die Allgemeine Bauordnung von 1910 auch nur einen Teil der Vorschriften. Baden kennt als feststellbaren Plan den Ortsstraßenplan, Hessen und Württemberg den Ortsbauplan, für die sich in bezug auf das Ortsbild nichts wesentlich anderes ergibt, da hier Freiflächen ebensowenig wie in Preußen festgelegt werden können. So ist es nach dem badischen Recht nur möglich, Land für Straßen und Plätze unentgeltlich in Anspruch zu nehmen, das hessische Gesetz kennt ebenfalls nur Straßenland. Trotzdem hat man z. B. in Baden ohne Widerspruch Grünflächen als öffentliche Plätze in Anspruch genommen. — Die Gesetze dieser Länder bieten gleichfalls die Möglichkeit, Bauzonen durch Ortsstatuten hinsichtlich der Nutzung (Industriegebiete, Wohngebiete), wie auch hinsichtlich der baulichen Ausnutzung, also in bezug auf höchstzulässige Baudichte und Bauhöhe, festzusetzen. Ähnlich ist es auch in den anderen Ländern, so daß sich in diesem Rahmen ein näheres Eingehen hierauf erübrigt.

5. Der Flächenaufteilungsplan im Sächsischen Baugesetz vom 20. Juli 1932.

a) Flächenaufteilungsplan und Fluchtlinienplan.

Allein das Sächsische Baugesetz verdient besondere Beachtung[34]), denn es enthielt schon seit 1900 in dem Ortserweiterungsplan einen Vorläufer übergemeindlicher Planung der Verkehrsflächen und bringt in der Fassung der Novelle von 1932 im Flächenaufteilungsplan eine neue Grundlage des Städtebaues. Dieser ist für die Gestaltung des Ortes im all-

---

[31]) Novelle vom 20. Juli 1932.

[32]) Jetzt zu beachten, Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 30. April 1881, die Allgemeine Bauordnung betreffend, vom 30. Juli 1934.

[33]) Neufassung vom 15. Dezember 1933.

[34]) Desgleichen auch die Thüringische Landesbauordnung vom 2. September 1930, die den Flächenaufteilungsplan sehr ähnlich der Regelung im Sächsischen Baugesetz eingeführt hat, und das Hamburgische Landesplanungsgesetz vom 1. November 1930, dessen Landesplan die Grundlage für die Aufstellung der Bebauungspläne bildet.

gemeinen und auch für die Sicherung von Freiflächen von großer Bedeutung. Die Einführung einer neuen Planart neben dem Fluchtlinienplan ergab sich notwendig aus der Entwicklung, welche der Fluchtlinienplan längst über seine ursprüngliche Bedeutung hinaus genommen hatte. Wie im Ruhrgebiet, so hat man auch in anderen dichtbesiedelten Bezirken versucht, mit den Möglichkeiten des Fluchtlinienrechtes weit über den Rahmen der eigentlichen Baulanderschließung hinaus durch Festsetzung von Fluchtlinien für Straßen und Plätze Planung zu treiben. Im Grunde genommen handelt es sich hier aber um zwei grundverschiedene Dinge. Der Wirtschafts- oder Flächenaufteilungsplan teilt die Flächen, die voraussichtlich einmal bebaut werden, nach den Grundsätzen der Landesplanung vorausschauend in nichtbebaubare und beschränkt bebaubare auf, um bestehende Grünflächen und auch als Verkehrsfläche besonders geeignete Streifen von der Bebauung frei zu halten, kurz, um die gesamte Entwicklung einer Orterweiterung zu lenken. Anders der Fluchtlinien- oder Bebauungsplan. Er soll der Gemeinde, wenn an die Bebauung eines Geländes herangegangen wird, den notwendigen Straßen- und Freiflächenraum im einzelnen verschaffen.

Wenn im sächsischen Bebauungsplan auch, wie es in allen Ländern gefordert war, neben die Wohn- und Verkehrsfläche als gleichwertiges Element die Freifläche (§ 17 BG.) tritt, so wird der Fluchtlinienplan doch keineswegs zu der Grundlage des Städtebaus, die in weitschauender Planung bebaubare und unbebaubare Flächen für die spätere Ortsgestaltung festlegt. Wohl ist dem Städtebauer nunmehr an die Hand gegeben, fluchtlinienmäßig im öffentlichen Interesse so viel Freiflächen zu schaffen („Park- und Gartenanlagen, sonstige der Gesundheit und der Erholung dienende Anlagen — Dauerpachtgärten, Spiel- und Sportplätze — sowie Friedhöfe und Urnenhaine", § 17 b BG.), als die Gemeinde gemäß § 31 a gegen Entschädigung zu übernehmen und gemäß § 40 Abs. 3 herzustellen in der Lage ist. Doch bevor die Aufstellung eines Bebauungsplanes erfolgt ist, kann oft schon die beabsichtigte Aufteilung in Wohn-, Verkehrs- und Freiflächen durch die Grundeigentümer vereitelt sein. Es ist jedoch unzweckmäßig, nur, um dies zu verhindern, schon Bebauungspläne aufzustellen, bevor an eine Bebauung des Geländes gedacht wird. Häufig ist es geschehen, daß man große Gebiete mit Bebauungsplänen übersäte in einem Umfange, der durch die spätere Entwicklung oder zum mindesten durch andere Verhältnisse überholt wurde. Der Bebauungsplan ist mit seinem förmlichen Feststellungsverfahren für die Freiflächensicherung zu schwerfällig. Es erscheint auch unpraktisch, die förmliche Feststellung mit Rechtswirkung dort zu wählen, wo die Grundlagen der Planung sich im Laufe der Zeit

verändern können und daher eine Elastizität des Planes nötig ist.[35]) Darüber hinaus ist es häufig erforderlich, die Pläne für mehrere Gemeinden, oft für ein ganzes Verkehrs- und Wirtschaftsgebiet, aufzustellen, um die künftige Nutzung der Flächen im großen zu regeln und auf lange Sicht hinaus die bedeutenden Verkehrslinien festzulegen. Wenn, wie ausgeführt, der Fluchtlinienplan im Gebiete des Ruhr-Siedlungsverbandes zur Erfüllung dieser Aufgabe dienen konnte, so nur, weil dort im Gebiet der dicht aneinandergrenzenden und ineinanderübergehenden Bauflächen der einzelnen Gemeinden Vorausplanung und tatsächliche Aufschließung des Geländes zeitlich oft nahe zusammenliegen und daher notfalls auch in einem Plane zugleich geschehen konnten. Doch zeigte sich auch hier häufig, daß man, um eine Verkehrslinie zu sichern, Fluchtlinien festsetzte. Damit wurde das Gelände der Bebauung zugänglich gemacht, auch wenn man dies nicht bezweckte oder es an einer großen Verkehrsstraße geradezu unerwünscht war. Der Bebauungsplan mußte sich seinem Wesen nach schon für die Sicherung weitschauender Pläne des Städtebauers als ungeeignet erweisen.

Von der finanzpolitischen Seite der entschädigungspflichtigen Freiflächenausweisung (§ 31 a, § 40 Abs. 3 Sächs. BG.) ist hierbei ganz abgesehen worden. Würden die Freiflächen im Sächsischen Baugesetz nur durch den Bebauungsplan gesichert werden können, so würde diese Entschädigungspflicht den Umfang der möglichen Freiflächenausweisung einschränkend beeinflussen. Daß Entschädigung nur gewährt wird, wenn das Grundstück oder der Grundstücksteil nach der baulichen Entwicklung ohne die im Bebauungsplan festgesetzte Baubeschränkung bebaut werden könnte, kann hieran wenig ändern. Die Aufstellung von Bebauungsplänen gemäß § 15 BG. hat für im wesentlichen unbebautes Gelände zu erfolgen, das der Bebauung erschlossen werden soll — und zwar in dem Umfange, als in absehbarer Zeit mit Bebauung zu rechnen ist. Es ist anzunehmen, daß damit auch in der Mehrzahl der Fälle die Voraussetzungen der entschädigungslosen Übernahme vorliegen. Der Bebauungsplan ist also auch aus diesem Grunde für die weitschauende Sicherung von Freiflächen *allein* nicht ausreichend.

b) Die Sicherung von Freiflächen durch den Flächenaufteilungsplan.

Es wurde daher das Institut des Flächenaufteilungsplans geschaffen, der mit bindender Kraft, doch ohne förmliche Festsetzung, eine großzügige Aufteilung des Gebietes, das vor-

[35]) Doch vergl. S. 51.

aussichtlich von der Stadterweiterung oder Siedlung erfaßt werden wird, sichert, bevor durch wahl- und planlose Bebauung die Grundeigentümer die Absichten des Städtebauers vereiteln.

Nach § 38 des Sächsischen Baugesetzes ist ein Flächenaufteilungsplan für ein Gebiet aufzustellen, sobald und insoweit dessen bauliche und wirtschaftliche Entwicklung oder die Bedürfnisse des Verkehrs es erfordern. Für den Plan selbst fordert das Gesetz Flächen für Verkehrsanlagen, für Bebauung bestimmte, von der Bebauung ausgeschlossene, sowie Bergbauflächen, doch kann der Plan sich auch nur auf einzelne Flächen beschränken. Weiterhin bringt das Gesetz eine beispielsweise Aufzählung zu den einzelnen Flächenarten. Die Aufteilung der bebaubaren Fläche in Industrie- und Wohnflächen im Flächenaufteilungsplan ersetzt nicht die näheren Vorschriften hierüber in den Bauordnungen.

Wesentlich ist in diesem Zusammenhange die Auswirkung des Flächenaufteilungsplanes auf die Freiflächen. Wir hatten gerade die Unzulänglichkeit des Fluchtlinienrechtes — wie es in Sachsen, genau so wie in Preußen, sich auswirkte — für die Sicherung von Grünflächen im Ortsbild erkannt. Der Flächenaufteilungsplan gibt nun für neu entstehende Ortsteile eine nahezu unbegrenzte Möglichkeit, für aufgelockerte, durch Park- und Gartenanlagen durchsetzte Bebauung zu sorgen. Er schafft noch keine Baugebiete, sondern bestimmt, was später einmal Baugebiet werden kann. Die Ausweisung einer bebaubaren Fläche im Plane gibt noch nicht die Möglichkeit der sofortigen baulichen Erschließung. Dies geschieht weiterhin durch Festsetzung des Bebauungsplanes. Liegt eine Grünfläche, z. B. ein Wald, in einem Gebiet, das als Baugelände in Zukunft in Anspruch genommen werden kann, und soll die Grünfläche erhalten bleiben, so wird dies durch Ausweisung als Grünfläche im Flächenaufteilungsplan bewirkt; denn Bebauungspläne dürfen nach Abschluß des Planaufstellungsverfahrens (Billigung durch das Ministerium, § 38 e BG.) nur im Einklang mit dem Flächenaufteilungsplan aufgestellt werden, mithin kann für ein als Grünfläche ausgewiesenes Gelände kein Bebauungsplan aufgestellt werden. Bebauungs- oder Fluchtlinienpläne, die etwa für das vom Flächenaufteilungsplan erfaßte Gelände bereits aufgestellt sind, mit ihm aber nicht übereinstimmen, müssen durch entsprechende Änderung mit dem Flächenaufteilungsplan in Einklang gebracht werden. Hierin erschöpft sich die Rechtswirkung des Flächenaufteilungsplanes. Der Gesetzgeber hat es geschickt verstanden, dem Plan so viel Rechtswirkung zu geben, daß eine Bebauung nur dem Plan entsprechend erfolgen kann, ohne jedoch damit dem Flächenaufteilungsplan eine Rechtswirkung auf die Flächennutzung bei-

zulegen. Er hat damit vermieden, durch Freiflächensicherung eine entschädigungspflichtige Enteignung im Sinne der Notverordnung vom 5. Juni 1931 zu schaffen. Denn während die Ausweisung von Flächen in den Bebauungs- und Fluchtlinienplänen eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zur Folge hat (§§ 29, 29a, 31 BG.), wird der Flächenaufteilungsplan nicht öffentlich festgestellt, sondern nur dem Minister des Innern vorgelegt, der zu erklären hat, ob er mit dem Plane einverstanden ist. Der Flächenaufteilungsplan bringt zum Ausdruck, welche Flächen durch Aufstellung von Bebauungsplänen baulich erschlossen werden können, evtl. auch, welcher baulichen Nutzung sie unterliegen. Für eine im großen geplante Verkehrsader kann auf diese Weise die Bebauung ausgeschlossen werden. Doch sind die Begrenzungslinien der Verkehrsader in diesem Plane keine Fluchtlinien im Rechtssinne, sie können es erst mit Aufstellung des Bebauungsplanes werden. Der Verkehr kann sich aber auch anders als ursprünglich angenommen entwickeln, dann wird im Flächenaufteilungsplan die Linienführung der Verkehrsader entsprechend abgeändert werden, und die ursprünglich vorgesehene Verkehrsfläche kann durch Bebauungspläne baureif gemacht werden. Das gleiche ist bei Grünflächen, die im Flächenaufteilungsplan vorgesehen sind, der Fall. Der Eigentümer einer solchen Grünfläche wird durch den Flächenaufteilungsplan hinsichtlich der Nutzung keiner Beschränkung unterworfen. Er kann einen im Plane als Erholungsfläche vorgesehenen Wald abholzen und in Kleingartenland verwandeln oder auch eine für landwirtschaftliche Nutzung vorgesehene Fläche aufforsten. Es kann aber verhindert werden, daß er auf diesen Flächen einen Bau errichtet, da die Baugenehmigung in Gebieten versagt werden kann, die außerhalb eines bebauten Ortsteils liegen und für die kein Bebauungsplan festgestellt ist. Zwar sieht das Gesetz unter diesen Voraussetzungen nur in bestimmten, ausdrücklich genannten Fällen eine Versagung vor (§ 152a BG.). Diese sind aber so gefaßt, daß sie praktisch immer zu einer Versagung führen können, wenn es das öffentliche Interesse verlangt. Im Flächenaufteilungsplan ausgewiesene Freiflächen können immer vor Bebauung geschützt werden. § 152a Ziff. 2 zählt diesen Fall besonders auf: „Wenn die Durchführung eines vom Ministerium des Innern gebilligten oder in der Aufstellung befindlichen Flächenaufteilungsplanes dadurch beeinträchtigt werden könnte."

c) Die Auswirkungen des Flächenaufteilungsplanes für den Städtebau.

Der Flächenaufteilungsplan bietet im Zusammenwirken mit dem Bebauungsplan eine ganz andersartige Grundlage für die

Bebauung als bisher der Bebauungsplan. Allein die Tatsache, daß der Flächenaufteilungsplan nicht von einer Gemeinde, sondern von einer Mehrheit von Gemeinden, vom Bezirksverband für den ganzen Bezirk oder Teilen desselben, von mehreren Bezirksverbänden, gegebenenfalls in Gemeinschaft mit einer bezirksfreien Stadt, oder mehreren bezirksfreien Städten aufgestellt werden kann (§ 38b BG.), hebt ihn weit über den Bebauungsplan von nur örtlicher Bedeutung hinaus. Er gibt der Gemeinschaft alle nötigen Mittel in die Hand, um den Aufbau neuer Ortsteile nach gesundheitlichen, verkehrs-, wirtschaftspolitischen und schließlich auch schönheitlichen Gesichtspunkten zu planen. Wenn hierbei die schönheitlichen Gesichtspunkte zuletzt genannt werden, so bedeutet dies keineswegs ihre Hintenanstellung. Gesundheitliche, soziale und verkehrspolitische Rücksichten können auch gleichzeitig der schönheitlichen Gestaltung dienen; denn dies alles sind Erwägungen des Planers, die nach einer über den jeweils verschiedenen Einzelinteressen stehenden, sinnvollen Ordnung streben. Sie werden eine zweckmäßige, den jeweiligen Verhältnissen angepaßte, darum charakteristische Gestaltung eines Ortsaufbaues gewährleisten. Ein nach diesen Gesichtspunkten angelegter Ort wird aber auch ein Straßen- und Ortsbild erhalten, das schön ist und das Heimatgefühl durch seine Eigenarten weckt und wachhält. Darüber hinaus kann der Planer jeweils auch nur ästhetische Erwägungen zur Grundlage dieser oder jener Gestaltung machen. Er hat durchaus die Möglichkeit, an ein Fluß- oder Seeufer, um es städtebaulich zu nutzen, die Bebauung nicht eng herantreten oder eine Anhöhe nicht bebauen zu lassen, sondern als Grünanlage vorzusehen, aber auch eine Hauptstraße in einer Richtung zu führen, die den Blick auf ein hervorragendes, öffentliches Bauwerk lenkt und damit seine Wirkung unterstützt.

d) Flächenaufteilungsplan und Neugestaltung des Baurechts.

Wenn wir den Flächenaufteilungsplan des Sächsischen Baugesetzes kritisch unter dem Gesichtspunkt betrachten, in wieweit er als eine Grundlage des neuen deutschen Baurechts in Frage kommt, muß berücksichtigt werden, welche Beweggründe zu seiner vorliegenden Fassung geführt haben. Es war dies, wie bereits erwähnt, im besonderen der Zwang der Verhältnisse, welche durch die Reichsgerichtentscheidung vom 28. Februar 1930 und durch die Notverordnung vom 5. Juni 1931 geschaffen waren. Daneben aber ist auch dafür, daß dem Flächenaufteilungsplan selbst keine Rechtswirkung auf die ihm unterliegenden Grundstücke beigelegt wurde, maßgeblich das Bestreben, daß er ein Wunschplan der Behörden sein müsse. Eine formelle Festsetzung durch Ortssatzung mit unmittelbarer Rechtswirkung auf

die betroffenen Grundstücke, wie sie der Flächenaufteilungsplan im Entwurf eines Preußischen Städtebaugesetzes[36]) vorsah, bringt naturgemäß eine gewisse Starrheit in die Planung. Der sächsische Plan dagegen bleibt elastisch und kann sich den häufig durch unvorhergesehene Ereignisse ändernden Verhältnissen durch Abänderung neu anpassen. Hierbei darf freilich nicht übersehen werden, daß ein Flächennutzungsplan dahingehend, daß er in gewissen, notwendigen Grenzen über die kartenmäßige Aufteilung auch die zweckmäßigste Nutzung der Flächen vorschreibt, weitergehende Möglichkeiten bietet. Eine für die Stadt wichtige Waldfläche, deren Bedeutung als Erholungsfläche sich durch ihre Lage im Flächenaufteilungsplan ohne weiteres ergibt, kann dieser Bestimmung nicht erhalten bleiben. Zwar stehen einem sinnlosen Ausbeuten des Waldes rechtliche Vorschriften entgegen[37]), doch ist das Anwendungsgebiet dieser Bestimmungen beschränkt, und im Rahmen einer ordnungsgemäßen Wirtschaft kann der Einschlag nicht verhindert werden. Nun greift hier zwar § 67a BG. ein und gibt die Möglichkeit, solche Waldflächen im Gebiet eines Flächenaufteilungsplanes zu enteignen. Die im öffentlichen Interesse liegende Nutzung wird dann dadurch gewährleistet, daß die Gemeinde sich vor Verleihung des Enteignungsrechts verpflichtet, die enteignete Fläche dauernd als Wald zu erhalten und zu bewirtschaften. Ob diese Regelung den praktischen Verhältnissen heute noch gerecht wird, muß bezweifelt werden. Einmal kann die Finanzlage der Gemeinde eine derartige Enteignung gerade dann verbieten, wenn sie erforderlich ist. Weiterhin haben sich gegenüber der Zeit der Schaffung des sächsischen Flächenaufteilungsplanes heute die Voraussetzungen durch die Wandlung im Eigentumsbegriff grundlegend verschoben. In wieweit daher auch heute ein Flächennutzungsplan in bezug auf die Umgebung der Städte erforderlich und zweckmäßig erscheint, wird noch zu untersuchen sein.

6. Der Flächenaufteilungsplan im preußischen Entwurf eines Städtebaugesetzes.

Sicher steht fest, daß das Sächsische Baugesetz mit seinem Flächenaufteilungsplan ebenso wie die Thüringische Landesbauordnung und das Hamburgische Landesplanungsgesetz den Weg weisen, den — wenn vielleicht auch in anderer Form — das neue Reichsbaurecht zum Teil schon gegangen ist oder

[36]) Drucksachen des Preußischen Landtags, 3. Wahlp., 1. Tagung, 4. Band, S. 2573, § 4.

[37]) In Sachsen Gesetz über Holzschläge und Wiederaufforstungen in nichtstaatlichen Waldungen vom 29. Dezember 1923, GBl. 1924, S. 5. Jetzt insbesondere zu berücksichtigen: Reichsgesetz gegen Waldverwüstungen vom 18. Januar 1934, RGBl. S. 37.

noch gehen wird. Desgleichen sind gelegentlich des Entwurfs eines Preußischen Städtebaugesetzes, das 1925 und 1928 dem Landtag zu eingehender Ausschußberatung vorgelegen hat, Fragen erörtert worden, die auch heute bei einer Neuregelung berücksichtigt werden müssen. Der wesentliche, bereits hervorgehobene Unterschied gegenüber der sächsischen Regelung war hier, daß bei Vorliegen eines Bedürfnisses der Flächenaufteilungsplan durch Ortssatzung, also durch Gemeindebeschluß, förmlich festgesetzt und veröffentlicht werden sollte. Für die Eigentümer der betroffenen Grundstücke war das Rechtsmittel des Einspruchs vorgesehen. Die Rechtswirkung sollte dann so weit gehen, daß die Errichtung von Bauten auf allen Grundstücken verboten war, die als Freiflächen ausgewiesen waren, ausgenommen bauliche Anlagen, die der Zweckbestimmung der Fläche dienen. Die Vorlage wurde von den Städtebauern heftig angegriffen, da sie sich mit der Veröffentlichung des Flächenaufteilungsplanes, die eine Erstarrung zur Folge haben mußte, nicht einverstanden erklärten. Insbesondere war das Festsetzungsverfahren ungeeignet und zu umständlich, um eine notwendig werdende Abänderung zu erlauben.

7. Die Wirtschaftspläne der Landesplanungsverbände.

Auch in anderen Ländern, bzw. preußischen Landesteilen, wo das Baurecht noch keinen Wirtschafts- oder Flächenaufteilungsplan kannte, gab es eine entsprechende Planung, wenn auch ohne Rechtswirkung auf die Bebauungspläne. Träger dieser Planung waren die Landesplanungsverbände, die damit für eine Neuregelung des Baurechts wesentliche Vorarbeit leisteten. Sie waren entstanden aus dem Bedürfnis, in Gebieten dichter Besiedlung und reger industrieller Entwicklung die Stadterweiterungen in geordnete Bahnen zu lenken, die übergemeindlichen Verkehrsverbindungen zu regeln, für die Grünflächen zu sorgen, die auch außerhalb des Großstadtbezirkes möglich sind, und besonders auch Flächen für Siedlungen vorzusehen. Es handelt sich in allen diesen Fällen um Dinge, die eine Gemeinde für sich allein unter Umständen planen konnte, wenn sie auch ihre Gestaltungsabsichten bei der mangelhaften Rechtsgrundlage selten in vollem Umfange oder auch gar nicht durchzusetzen vermochte. In zusammenhängenden Wirtschaftsgebieten aber, wo die Planung nicht allein im Interesse einer Einzelgemeinde, sondern mehrerer Gemeinden, eines Landesteils oder Landes liegt, gab es nach den geltenden Gesetzen und Verwaltungsformen keine bestehende, öffentliche oder private Einrichtung, die allein zu einer übergemeindlichen Planung in der Lage war. Die Reichseisenbahnverwaltung z. B. war einseitig auf Ausgestaltung ihrer Ver-

kehrsanlage, die Provinzialselbstverwaltung auf den Bau von Provinzialstraßen, die Gemeinde nur auf die Interessen ihres Bezirkes bedacht, und die Staatsverwaltung nahm keinen Einfluß auf diese Gebiete. Die Landesplanungsorganisationen haben nun die auf verschiedene Stellen verteilten Befugnisse und Gestaltungsmöglichkeiten zusammengefaßt und einer übergeordneten Planung nutzbar gemacht. Schon 1910 entstand im Ruhrgebiet die sogenannte Grünflächenkommission, die sich 1921 in den Siedlungsausschuß für den Regierungsbezirk Düsseldorf umgewandelt hat und 1925 sich unter dem Namen „Landesplanungsverband Düsseldorf" umbildete. Der Landesplanungsverband Düsseldorf leistet die planende Vorarbeit für die Tätigkeit des Ruhr-Siedlungsverbandes. 1925 entstand zu Merseburg der „Gesamt-Siedlungsausschuß für den engeren, mitteldeutschen Industriebezirk". Im gleichen Jahre folgten die „Landesplanung Münsterland", „Landesplanung der Kreishauptmannschaft Chemnitz" und „Landesplanung Westsachsen bei der Kreishauptmannschaft in Leipzig". Weitere Landesplanungsverbände entstanden in den folgenden Jahren in fast allen Industriebezirken und dichtbesiedelten Gebieten. Im Oktober 1932 waren auf diese Art 25 Prozent der Fläche und 58 Prozent der Bevölkerung Deutschlands von der Landesplanung erfaßt. Die Arbeitsweise dieser Landesplanungsverbände war sehr verschieden, Aufgabenkreis und Ziele waren die gleichen. Es wurde ein Verkehrslinienplan, ein Grünflächenplan, zum Teil auch ein Generalsiedlungsplan, aufgestellt. Die Vorbereitung dieser Pläne und der Teilflächenaufteilungspläne besteht in der Beschaffung der Planunterlagen, eine Aufgabe, der sich der Landesplanungsverband Düsseldorf mit besonderem Eifer angenommen hat.

Nach der Errichtung einer Reichsstelle für Raumordnung im Jahre 1935 wurde die Bildung von Landesplanungsgemeinschaften in allen Planungsräumen (Reichsstatthalterbezirke, preußische Provinzen) angeordnet und als Planungsbehörden die Reichsstatthalter und Oberpräsidenten bestimmt.[38]) Damit sind die Voraussetzungen für eine vorausschauende, gestaltende Gesamtplanung des deutschen Raumes geschaffen.

III. Die Ablösung der Baufreiheit durch die Bauhoheit des Staates.

1. Die Folgen der Baufreiheit für die Flächenaufteilung in neuerer Zeit.

Die Betrachtung des Fluchtlinienrechts und des Rechts der Bauzonen und Baustaffeln hat auf die verheerenden Folgen

[38]) Erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15. Februar 1936, RGBl. I, S. 1515.

der Baufreiheit für die Ortsgestaltung hingewiesen und gezeigt, daß die früheren Rechtsgrundlagen für künstlerische und schöne Ortsanlagen wenig Raum boten.

Die in der Nachkriegszeit wieder erhöht einsetzende Bautätigkeit hat die Schäden des geltenden Bau- und Bodenrechts vorwiegend in einer anderen Richtung offenbar werden lassen. Eine Wiederholung der Fehler der „Gründerjahre" (1870 bis 1880) war in der gleichen Form ausgeschlossen. Mangel an Grünflächen und zu dichte Bebauung konnte es im allgemeinen bei Ortsteilen, die nach dem Kriege entstanden, nicht mehr geben. Gerade die Schäden der bisherigen Bauweise waren es, die in der Bevölkerung von Jahr zu Jahr mehr das Bestreben wachriefen, aus den Städten in die gesünderen Vororte und aufs Land zu ziehen. Diese Siedlungsbewegung und der nach dem Kriege bestehende große Wohnungsmangel führten zu erhöhter Bautätigkeit vor den Städten. Die notwendig werdenden Stadterweiterungen wurden im Gebiet der geschlossenen Bauweise von den Gemeinden nach ihren Wünschen durch Siedlungs- und Generalbebauungspläne geplant, und das Baugelände durch Fluchtlinienfestsetzung und Aufschließungsverträge der Bebauung zugänglich gemacht. Die Bebauung wurde also gelenkt, soweit es von den Gemeinden gewollt, und im Rahmen des Rechts möglich war. Daneben entstanden aber weit draußen, an der Peripherie der Städte, die Kleinsiedlungen. Die vorhandenen Bebauungspläne und Ortsstatuten konnten nicht verhindern, daß sich die Bodenspekulation und das wilde Bauen der Gründerjahre wiederholte. Irgendwo gefiel es einem Grundeigentümer, wenn der Zeitpunkt günstig schien, den Boden zu parzellieren, und bald entstand hier und dort auf freier Flur eine Siedlung. Das für Siedlung in Frage kommende Land wurde auch häufig aufgekauft und dann später zu einem vielfachen des Preises des ursprünglichen Ackerlandes verkauft. Andere Grundeigentümer wurden durch Hoffnung auf Preissteigerungen veranlaßt, mit dem Verkauf zurückzuhalten, während die Lage der Grundstücke eine baldige Bebauung erforderte. So kam es — wie die Begründung zum Wohnsiedlungsgesetz ausführt[1]) — dahin, daß Gebiete der Wohnsiedlung erschlossen wurden, die im Hinblick auf die Beschaffenheit der Grundstücke, der Verkehrslage und der Wasserversorgung niemals der Bebauung hätten zugeführt werden dürfen. Abgesehen von den für die Gemeinde unnötigerweise übermäßig hohen Aufschließungskosten, wurde das Heimatbild durch die Splittersiedlungen vor den Städten zerrissen und zerstört. Die Gesetze konnten die vielen Arten der Siedlungsbewegung in keiner Weise meistern. Es entstanden Häuser, die bau-

[1]) Heilmann, Wohnsiedlungsgesetz, S. 15.

polizeilich nicht zulässig waren, weil der vorgeschriebene Anschluß an einen Weg fehlte, und es entstanden aus sozialer Not in den Laubenkolonien jene eigenartigen Behausungen, in denen schließlich vor Berlin Zehntausende wohnten. Diese Bauten wurden meist auf gepachtetem Boden, ursprünglich in der Größe einer Laube, aufgeführt, die nach den Vorschriften der Bauordnungen (Einheitsbauordnung § 1 Bc) nicht genehmigungspflichtig und zum dauernden Bewohnen im Sommer freigegeben war. Durch langsames Anbauen entwickelten sich diese Lauben immer über die ursprüngliche Größe hinaus, bis sie mehr oder weniger dürftig als dauernde Wohnung benutzt werden konnten. Auf diese und andere Weise wurden die bestehenden Bestimmungen umgangen und das Durcheinander vor den Städten noch vergrößert.

Ließ die weiträumige Bebauung im Weichbilde der Städte auch ausreichende Frei- und Grünflächen unbebaut, so verhinderte sie doch von vornherein das Entstehen einheitlicher Ortsbilder.

2. Die Überwindung des Grundsatzes der Baufreiheit.

Die zahlreichen gesetzlichen Baubeschränkungen haben schon früher zu der Frage Anlaß gegeben, ob es denn überhaupt noch eine Baufreiheit gäbe. Wohl bildete der Rechtsgrundsatz der Baufreiheit unverändert bis zum Umbruch die Grundlage der Gesetzgebung und Rechtsprechung, aber die gesetzlichen und — wie aufgezeigt wurde — auch häufig ungesetzlichen Durchbrechungen hatten diesen Grundsatz mehr und mehr durchlöchert. Die Bauzonenordnungen und Staffelungen der Baudichte stellen sich bereits als eine Bestimmung des Bodens für die im Rahmen des Ortsaufbaues zweckmäßigste Bebauung dar. Die Erkenntnis, daß das geltende Baurecht eine grundsätzliche Umgestaltung erfahren müsse, brach sich schon in den Kämpfen um den Entwurf eines preußischen Städtebaugesetzes, eines Reichsstädtebaugesetzes, eines Baulandgesetzes usw. Bahn. Jedoch fehlte den beabsichtigten Neugestaltungen, die in dem mit Rechtswirkung auszustattenden Flächenaufteilungsplan eine großzügige Ordnung der Bebauung und Freiflächensicherung bringen sollten, die Bezogenheit zu einem neuen Bodenrecht. Die Entwürfe, ebenso wie viele andere Reformbestrebungen, mußten scheitern, weil man sich mühte, die Neuerungen auf der Grundlage des bisher geltenden Rechts einzuführen. Auch überwiegen bei einer Abstimmung in der Volksvertretung über neue Gesetzentwürfe die Privatinteressen der Grundeigentümer.

Es bedeutete einen wirtschaftlichen und sozialen Umbruch von großer Tragweite, als 1807 in Preußen durch das Edikt

vom 16. Oktober 1807 „Betr. den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner", der Boden aus seiner mittelalterlichen Gebundenheit gelöst, frei veräußerlich und damit zur Ware wurde. Eine erneute Umwälzung in dem gesamten Verhältnis des Eigentümers zu seinem Boden wurde daher notwendig, um das Grundeigentum wieder in eine Gebundenheit zur Gemeinschaft zurückzuführen. Dies ist mit der nationalsozialistischen Revolution geschehen. Der nationalsozialistische Staat kennt keine Freiheit des Eigentümers mehr, mit seinem Eigentum nach Belieben zu verfahren, sondern er kennt nur ein Eigentum als ein in bezug auf die Volksgemeinschaft sozial gebundenes Recht. Grundeigentum ist nicht zu verstehen von der Einzelpersönlichkeit her, sondern hat zum Ausgangspunkt die Verpflichtung, es auch zum Besten der Volksgemeinschaft zu nutzen. Das Bauen als Ausfluß des Rechts am Grundeigentum kann daher auch nur insoweit gestattet sein, als es die Volksgemeinschaft nicht schädigt.

3. Die Bauhoheit, ein Ausfluß der Bodenhoheit des Staates.

Die Baufreiheit kommt somit nicht mehr als Grundlage für die Gesetze in Betracht, die das Recht des Bauens und der Bauten zum Gegenstand haben. Diese Gesetze können vielmehr heute verstanden werden aus der Hoheit des Reiches über den deutschen Raum und Boden. Diese Bodenhoheit ist dann aufzufassen als ein öffentlich-rechtlicher Begriff und das Bodenrecht als öffentliches Recht. Eine Auffassung, die das neue Bodenrecht aus einem Obereigentum des Staates herleiten will, ist abzulehnen, weil sie mit privatrechtlichen Begriffen arbeiten müßte. Die Bodenhoheit wird ausgeübt als Berg-, Wasser-, Luft-, Bau- und Verkehrshoheit. Der Staat kann kraft dieser Bodenhoheit die Ordnung setzen, in der sich Gebrauch und Nutzung des Bodens vollziehen sollen.[2]) Er wird jeweils in dem Umfange, den das Gesamtwohl erfordert, Leit- und Grundsätze für die Nutzung des Bodens erlassen oder den Boden bestimmten Zwecken widmen. Durch diese Zuweisung des Bodens an bestimmte Zwecke wird weitgehend, wenn auch nicht allein, der Inhalt des Eigentums bestimmt. Dieses stellt sich dar als die Befugnis und Verantwortung des Rechtsträgers, den Boden im Rahmen der geltenden Bestimmungen in geordneter Verwaltung und unter Wahrung der Interessen der Volksgemeinschaft zu nutzen. Das Eigentumsrecht am

[2]) Vergl. Leit- und Grundsätze für die rechtliche Verfassung des deutschen Raumes und Bodens, der deutschen Akademie für Städtebau, Reichs- und Landesplanung.

Boden bleibt dabei in seiner Eigenschaft als Wirtschaftsfaktor und als völkisches Ideal voll und ganz bestehen. Es wird nur in eine Ordnung gestellt, die die zweckmäßigste und sinnvollste Ausnutzung des deutschen Bodens gewährleistet. Das Hoheitsrecht des Staates kann nicht zur Willkür werden, denn es findet seine klare Grenze darin, daß Grundsätze und Bestimmungen über Gebrauch, Ausnutzung und Verwertung der Bodenteile nur aufgestellt werden können, soweit die allgemeinen Belange des Gesamtwohls es erfordern.

Betrachtet man die Bodenhoheit als Grundlage des neuen Bodenrechts, so hat sie ihren ersten Niederschlag im Reichserbhofgesetz gefunden, das den landwirtschaftlich genutzten Boden der Bauernhöfe seiner Zweckbestimmung erhält. Man könnte sagen, daß die Bodenhoheit hier ausgeübt wird durch das Anerbengericht, das eine Veräußerung genehmigen muß und diese Genehmigung nicht erteilt, wenn der zum Erbhof gehörende Boden einer anderen als landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden soll, es sei denn, daß ganz besondere, im öffentlichen Interesse liegende Gründe eine andere als die bisherige Zweckbestimmung des Bodens notwendig machen. Eine Ergänzung dieser Zweckwidmung des Bodens im Reichserbhofgesetz für den landwirtschaftlichen Besitz, der wegen seiner Größe nicht Erbhof ist, enthält die Verordnung zur Sicherung der Landbewirtschaftung vom 23. März 1937 und das Gesetz zur Änderung der Bekanntmachung über den Verkehr mit landwirtschaftlichen Grundstücken vom 26. Januar 1937. Nach der Verordnung zur Sicherung der Landbewirtschaftung kann der Eigentümer landwirtschaftlicher Grundstücke dazu angehalten werden, seinen Grund und Boden so zu bewirtschaften, daß das Ziel der Nahrungsfreiheit des deutschen Volkes durch Steigerung der Erträge der deutschen Scholle erreicht wird. Nach der neugefaßten Grundstücksverkehrsbekanntmachung wird mit gewissen Ausnahmen die Veräußerung von landwirtschaftlichen Grundstücken von der zuständigen Verwaltungsbehörde nicht genehmigt, wenn ein erhebliches, öffentliches Interesse entgegensteht. In gleicher Weise, wie man diese Gesetze als Ausfluß der Bodenhoheit des Staates ansehen kann, läßt sich das neue Baurecht aus der Bauhoheit herleiten, und man kann sagen, daß die Bauhoheit ebenfalls in einigen Gesetzen zum Ausdruck gekommen ist, eine umfassende Regelung steht noch bevor. Diese Bauhoheit gibt dann dem Reich die Möglichkeit, die Ausnutzung des Grund und Bodens durch Bebauung so zu regeln, wie es der sinnvollen Ordnung und Flächenaufteilung des deutschen Raumes am besten entspricht.

4. Der gegenwärtige Stand der Reichsgesetzgebung zur Schaffung eines neuen Baurechts.

a) Das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten.

Gleich im ersten Jahre der nationalsozialistischen Regierung wurde durch das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22. September 1933 der erste Schritt zur Ordnung des Bau- und Siedlungswesens in nationalsozialistischem Sinne unternommen. Das Gesetz soll in Gebieten, in denen eine starke Wohnsiedlungstätigkeit besteht oder zu erwarten ist, den zuständigen Behörden die Mittel in die Hand geben, für eine geordnete Aufschließung des Baulandes zu sorgen. Insbesondere sollen jene Schäden planloser und unwirtschaftlicher Bebauung verhindert werden, die oben als eine Folge der Baufreiheit in neuerer Zeit aufgezeigt wurden. In diesen Gebieten, die durch die oberste Landesbehörde zu Wohnsiedlungsgebieten erklärt sind, bedarf die Teilung eines Grundstücks, die Auflassung eines Grundstücks oder Grundstückteils, sowie jede Vereinbarung, durch die einem anderen ein Recht zur Nutzung oder Bebauung eines Grundstücks oder Grundstückteils eingeräumt wird, zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung der zuständigen Behörde. Der zerstreuten Bebauung wird damit Einhalt geboten, bevor es zum Bauen kommen kann. Es wäre unzweckmäßig, wollte man untätig zusehen, wie die Grundstücke parzelliert und als Teilgrundstücke verpachtet werden, um dann den Siedlern, wenn sie alles vorbereitet haben, die Baugenehmigung zu versagen. Deshalb greift die ordnende Hand des Staates früher ein. Ein Wirtschaftsplan ist in allen Wohnsiedlungsgebieten aufzustellen, geeignete und ausreichende Flächen sind darin in guter Lage für Bebauung und Siedlungszwecke vorzusehen. Dieser Wirtschaftsplan ist dann dafür maßgeblich, ob einem Antrage auf Genehmigung der Grundstücksteilung stattgegeben werden kann. Die Genehmigung soll versagt werden, wenn anzunehmen ist, daß auf dem Grundstück bauliche Anlagen errichtet werden sollen und für die Fläche, in der das Grundstück liegt, nach dem Wirtschaftsplan eine Bebauung nicht vorgesehen ist, oder wenn das Grundstück in einem Gebiete liegt, dessen bauliche Erschließung unwirtschaftliche Aufwendungen für Straßen, andere Verkehrseinrichtungen und Versorgungsanlagen erforderlich machen würde. Zwar sollen Gebiete dieser Art im Wirtschaftsplan von vornherein nicht als Wohn- und Siedlungsflächen vorgesehen werden, doch wird sich häufig bei Aufstellung der Wirtschaftspläne noch nicht beurteilen lassen, ob ein als Wohn- und Siedlungsfläche vorgesehenes Gelände hinsichtlich der Aufschließung und ihrer Folgen unwirtschaftlich ist. Da neben der Grundstücksteilung und Veräußerung häufig auch Pachtverträge,

insbesondere im Falle der Wohnlauben, eine spätere Bebauung vorbereiten, wurden alle ähnlichen Vereinbarungen der Genehmigung unterworfen. Eine Umgehung des Gesetzes ist damit nahezu unmöglich gemacht.

Wichtig ist, daß bereits bei der Aufteilungsgenehmigung die Abtretung von Flächen für den öffentlichen Bedarf durch Auflage verlangt werden kann, und zwar bis höchstens zu 25 Prozent der Gesamtfläche des Grundstücks bei offener und bis zu 35 Prozent bei geschlossener Bauweise. Wird dieser Höchstsatz in Anspruch genommen, so wird er bei weitem nicht für Verkehrsflächen benötigt, sondern läßt ausreichend Boden für öffentliche Plätze und Grünflächen. Ermöglicht wird diese Ordnung der Baulandaufschließung dadurch, daß Entschädigungen für Beschränkungen des Eigentums oder Aufgabe von Rechten durch die Maßnahmen des Gesetzes nicht gewährt werden. Leider konnte die Auflage der Flächenabtretung sich nicht in vollem Umfange für eine großzügige Freiflächenpolitik auswirken. Man scheute sich, durch das Wohnsiedlungsgesetz eine andere Behandlung der Grundeigentümer in dieser Hinsicht einzuführen als nach den bisherigen, weiter geltenden Gesetzen der Fall war. Eine ungleiche Behandlung sollte vermieden werden. Der Reichswirtschaftsminister wies in diesem Sinne darauf hin,[3]), daß es Pflicht der Genehmigungsbehörde sei, bei der Auferlegung von Auflagen nach § 7 Abs. 1 Satz 2 dafür Sorge zu tragen, daß Grundeigentümer auf Grund dieses Gesetzes durch Auflagen zur Geländeabtretung oder Geldzahlung für den Gemeinbedarf nicht unverhältnismäßig stärker belastet werden als Grundeigentümer mit Grundeigentum in vergleichbarer Lage auf Grund anderer Vorschriften. — Nur eine allgemeine und grundsätzliche Neuregelung der Freiflächenausweisung könnte hier Abhilfe schaffen. Neben der Landabtretung kann die Genehmigung auch noch von anderen Auflagen abhängig gemacht werden. Durch die Auflage, daß bei der Veräußerung oder Überlassung des Grundstücks ein bestimmter Preis nicht überschritten werden darf, kann eine ungerechtfertigte Preissteigerung im Interesse der Siedler und minderbemittelter Volksschichten verhindert werden. Weitere Auflagen in bezug auf die Art der Bebauung und die äußere, schönheitliche Gestaltung der Bauwerke, den Schutz des Orts- und Landschaftsbildes waren vor Erlaß der Verordnung über Baugestaltung[4]) vom 15. Dezember 1936 sehr bedeutsam. Sie boten erstmalig die Möglichkeit, Aufbaupläne den Teilungsgenehmi-

[3]) Runderlaß des Reichswirtschaftsministers an die Regierungen der Länder vom 27. Juni 1934. Abgedruckt bei Heilmann, Wohnsiedlungsgesetz, S. 58.

[4]) Vergl. S. 84.

gungen beizufügen und damit den räumlichen Aufbau und die einheitliche äußere Gestaltung der Bauten bindend festzulegen. Jetzt dürften die Handhaben der Verordnung über Baugestaltung den normalen Weg bilden, einheitliche Gestaltungsabsichten durchzusetzen, zumal Aufbaupläne des Wohnsiedlungsgesetzes nur auf Wohnsiedlungsgebiete und dort auf Bebauungen beschränkt sind, denen ein genehmigungspflichtiger Rechtsvorgang vorausgeht.

Das Wohnsiedlungsgesetz sollte sofort eine Ordnung und Lenkung der Siedlungsbewegung ermöglichen, die durch die Maßnahmen der Reichsregierung und der Gemeinden stark gefördert wurde, und daher seit 1933 erneut große Ausmaße annahm. Es forderte für fast alle Länder (außer Sachsen, Thüringen und Hamburg) erstmalig gesetzlich die Aufstellung eines Wirtschaftsplanes. Da erheblich mehr, als vorausgesehen, von der Erklärung zu Wohnsiedlungsgebieten Gebrauch gemacht wurde, gab das Gesetz Veranlassung zu Planungsarbeiten in weit größerem Umfange, als es bisher durch die Landesplanungsverbände geschehen war. Nähere Einzelheiten über die Aufstellung des Wirtschaftsplanes enthielt das Gesetz nicht, weil in Kürze mit dem Erlaß eines Landesplanungsgesetzes gerechnet wurde, das aber bis heute noch nicht ergangen ist. Das Wohnsiedlungsgesetz stützt sich auf die Planungsarbeiten der Landesplanungsverbände, deren Wirtschaftspläne einstweilen als Wirtschaftspläne im Sinne des Wohnsiedlungsgesetzes angesehen werden sollten.[5])

Das Wohnsiedlungsgesetz hat die ihm gestellte Aufgabe voll und ganz erfüllt. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß darin schon sein Übergangscharakter liegt. Einmal ist beabsichtigt, die Ergebnisse der Landesplanung im ganzen Reich für die Regelung der Bebauung auszuwerten. Weiterhin beschränkt sich die Wirkung des Wirtschaftsplanes zur Zeit auf die Bauvorhaben, denen ein genehmigungspflichtiger Rechtsvorgang vorausgeht. Andere Bauvorhaben können rechtmäßigerweise nicht versagt werden, wenn sie dem Wirtschaftsplan widersprechen, da er nicht wie der sächsische, thüringische und hamburgische Flächenaufteilungsplan mit Rechtswirkungen in bezug auf die Bebauungs- und Fluchtlinienpläne ausgestattet ist.

b) Das Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens.

Das Wohnsiedlungsgesetz bedurfte bald einer Ergänzung, um eine Lenkung des Siedlungswesens außer in Wohnsied-

[5]) Runderlaß des Reichsarbeitsministers an die Regierungen der Länder vom 18. November 1933. Abgedruckt bei Heilmann, Wohnsiedlungsgesetz, S. 57.

lungsgebieten nunmehr überall und in allen tatsächlichen Vorgängen herbeizuführen, die jeweils im einzelnen bis zur gesamten Neuregelung des Baurechts eine Ordnung erforderlich machen würden. Das Gesetz zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens gibt daher dem zuständigen Reichsminister[6]) eine allgemeine Ermächtigung, bis zur reichsrechtlichen Regelung des Planungs-, Siedlungs- und öffentlichen Baurechts, die zur Ordnung und Überwachung des deutschen Siedlungswesens erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Dieser Reichsminister erhält eine weite Vollmacht; er kann Bestimmungen jeder Art treffen, die zur Erfüllung der genannten Aufgaben notwendig sind. Das Gesetz weist auch bereits auf bestimmte einzelne Vorgänge hin (§ 2), die einer Anzeigepflicht unterworfen und untersagt werden können. Die Durchführungsverordnung vom 24. Juli 1934 hat dann die näheren Bestimmungen hierzu getroffen und die Absicht zur Ausführung folgender Maßnahmen anzeigepflichtig gemacht:

1. Die Errichtung oder Niederlegung von Wohngebäuden mit mehr als 50 Wohnungen.
2. Die Errichtung oder Niederlegung von mehr als 25 nichtlandwirtschaftlichen Siedlungsgebäuden oder Eigenheimen mit ein oder zwei Wohnungen.
3. Die Errichtung oder wesentliche Erweiterung von gewerblichen Haupt-, Neben- oder Zweigbetrieben, wenn durch diese Maßnahmen die Einstellung von mehr als 50 Arbeitnehmern und entweder umfangreiche Neubauten für den Betrieb oder Wohnungsneubauten zur Unterbringung von wenigstens 25 Arbeitnehmerfamilien erforderlich werden.
4. Der Erwerb eines Grundstücks für die in Ziffer 1—3 genannten Maßnahmen.

Die Anzeigepflicht verschafft dem zuständigen Reichsminister einen Überblick über die Siedlungsvorgänge im Reich. Das Recht, einzugreifen und die vorgenannten Maßnahmen zu untersagen, gibt ihm die Handhabe, die Anlage größerer Siedlungs- und Industrievorhaben dorthin zu lenken, wo sie nach den Grundsätzen und Plänen der Landesplanung entstehen sollen. Als allgemeiner Versagungsgrund gilt daher die Tatsache, daß die beabsichtigten Maßnahmen den Siedlungs- und wirtschaftspolitischen Absichten der Reichsregierung oder dem öffentlichen Interesse widersprechen würden. (§ 4 der Durchführungsverordnung.) Liegt dieser Fall vor, dann erhebt die zuständige untere Behörde Einspruch gegen die beabsichtigte Maßnahme und reicht den Vorgang dem Reichsarbeitsminister zur Entscheidung weiter. In Wohnsiedlungsgebieten wird wohl immer

[6]) Ursprünglich Reichswirtschaftsministerium, jetzt Reichsarbeitsministerium; vergl. Erlaß vom 4. Dezember 1934. RGBl. I, S. 1285.

Einspruch erhoben werden können, wenn die Maßnahmen im Widerspruch zum Wirtschaftsplan stehen; denn dieser ist im öffentlichen Interesse und unter Berücksichtigung der siedlungs- und wirtschaftspolitischen Absichten der Regierung aufgestellt. Insofern überschneiden und ergänzen sich die Bestimmungen beider Gesetze. Nach dem Wohnsiedlungsgesetz kann in Preußen der Landrat, in Stadtkreisen der Oberbürgermeister, die Genehmigung zu Grundstücksteilungen versagen, die häufig Siedlungsvorhaben vorbereiten. Viel weitgehender ist das Einspruchsrecht der zuständigen Stellen (in Preußen Regierungspräsident) nach der Durchführungsverordnung vom 3. Juli 1934, da es alle beabsichtigten Maßnahmen von einer bestimmten Größe ab verhindern kann, gleich, ob eine Parzellierung vorangeht oder nicht. Eine Ergänzung des Wohnsiedlungsgesetzes liegt aber auch darin, daß die Untersagung eines anzeigepflichtigen Vorganges vom Reichsarbeitsminister überall, also nicht nur in Wohnsiedlungsgebieten, ausgesprochen werden kann. Die Arbeit der Landesplanungsgemeinschaften wird in allen Gebieten, nicht nur in Wohnsiedlungsgebieten, eine wichtige Unterlage bilden für die Prüfung der Anzeige. Als besondere Gesichtspunkte für die Prüfung nennt der Reichswirtschaftsminister u. a. die Auflockerung der Großstädte und Industriezentren, die Vermeidung neuen Zuzugs von Arbeitern vom Lande in die Stadt, die Neusiedelung auf dem Lande durch Schaffung neuer sozialer Gemeinschaften und Gründung neuer Landstädte, alles Gesichtspunkte, die auch die Landesplanung berücksichtigen muß.[7]) Eine weitere beispielhafte Aufzählung bestimmter Voraussetzungen im Sinne des § 4 der Durchführungsverordnung brachte in Ergänzung dieses Runderlasses der Erlaß des Reichsarbeitsministers vom 30. Januar 1935.[8]) Hier wird noch einmal besonders erwähnt, daß die Maßnahme einer planmäßigen Erschließung des Gemeindegebiets nicht entgegenstehen darf. Eine direkte Bezugnahme auf einen diesbezüglichen Wirtschaftsplan war bei Fehlen eines Landesplanungsgesetzes, das die Aufstellung des Wirtschaftsplans im einzelnen regeln soll, wie auch bei Fehlen von Wirtschaftsplänen in zahlreichen Gebieten, nicht möglich. Von den weiter aufgezählten Gesichtspunkten sei hier noch erwähnt, daß ein Einspruch zu erheben ist, wenn

1. das Grundstück aus Gründen der Volksgesundheit oder des Heimatbildes unbebaut bleiben soll,

2. in Gebieten mit großer Wohndichte die Maßnahme einer

[7]) Rundschreiben vom 6. Juli 1934. Abgedruckt bei Heilmann, Gesetz über einstweilige Maßnahmen usw., S. 26.

[8]) Abgedruckt bei Heilmann, Nachtrag zum Gesetz über einstweilige Maßnahmen usw.

aus Gründen der Volksgesundheit oder des Luftschutzes erforderlichen Auflockerung der Bebauung widersprechen würde,

3. das Baugrundstück wegen seiner Lage zu gewerblichen Betrieben oder Anlagen ungeeignet erscheint, und

4. das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild gestört werden würde.

Werden alle diese Punkte, besonders aber der letzte, zur Grundlage der Prüfung einer Anzeige gemacht, so besteht eine umfassende Möglichkeit, das Entstehen von Siedlungen und Fabrikbetrieben dort zu verhindern, wo sie einem planmäßigen und schönheitlichen Ortsaufbau widersprechen würden.

Von der Vollmacht, das Siedlungswesen zu überwachen und zu ordnen, wurde u. a. Gebrauch gemacht durch

a) die Verordnung über die Regelung der Bebauung vom 15. Februar 1936 (RGBl. I/104),
b) die Verordnung über die Zulässigkeit befristeter Bausperren vom 29. Oktober 1936 (RGBl. I/933),
c) die Verordnung über Baugestaltung vom 10. November 1936 (RGBl. I/938)[9]).

Die Verordnung über die Regelung der Bebauung schafft eine einheitliche Rechtsgrundlage, und zwar unterschiedlich für Bauanlagen im geschlossenen Baugebiet und im gemeindlichen Außengebiet.[10]) Im geschlossenen Baugebiet können durch Polizeiverordnung Kleinsiedlungs-, Wohn-, Geschäfts- und Gewerbegebiete als Baugebiete ausgewiesen werden. Eine Mischung von Wohnbezirken mit einigen in diesen üblichen Gewerbebetrieben ist nach Maßgabe näherer Vorschriften zulässig. Für Preußen ist hiervon neu nur die Ausweisung der Kleinsiedlungsgebiete, alles andere war schon seit Erlaß des Wohnungsgesetzes zulässig[11]), während für andere Länder zum Teil auch Geschäftsgebiete neu sind. Ebenso ist neu, daß auch Gebiete mit eingeschossiger Bauweise ausgewiesen werden können, was besonders für Kleinsiedlungsgebiete und für den Übergang von städtischer zu ländlicher Bauweise in Frage kommt. Auch gab es bisher noch keine Bestimmungen über Mindestgröße von Baugrundstücken. Die Vorschrift war im Hinblick auf aufgelockerte Bauweise nötig und wird besonders in Kleinsiedlungsgebieten Anwendung finden. Die Ausweisung von Baugebieten und nähere Vorschriften hinsichtlich der baulichen Ausnutzbarkeit der Grundstücke war bisher in den Ländern

[9]) Vergl. S. 84.

[10]) Vergl. hierzu „Ausweisung von Baugebieten und Abstufung der Bebauung". Runderlaß des Reichs- und Preußischen Arbeitsministers vom 19. Februar 1936. Abgedruckt: Zentralblatt der Bauverwaltung, 36/615.

[11]) Vergl. S. 84.

völlig verschieden geregelt. Insbesondere waren teilweise den Baupolizeibehörden über zuzulassende oder zu genehmigende Anlagen Schranken auferlegt, die heute nicht mehr gelten können. Die einheitliche Rechtsgrundlage bietet die Gewähr, daß überall in gleicher Weise die Bebauung im Sinne der nationalsozialistischen Wohn- und Siedlungspolitik gelenkt und geleitet wird.

Besondere Beachtung verdient die Ordnung in den Außengebieten. Hier waren die geltenden Bestimmungen trotz des Wohnsiedlungsgesetzes und der Durchführungsverordnung zum Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens noch genau so unzureichend wie in dem früheren Zeitabschnitt.[12]) In den Außengebieten konnten weiter Bauten entstehen, soweit es sich nicht um einen im Sinne des Wohnsiedlungsgesetzes genehmigungspflichtigen oder im Sinne der obigen Durchführungsverordnung anzeigepflichtigen Vorgang handelte. Die Verwaltungsbehörden versuchten, trotz Fehlens einer diesbezüglichen gesetzlichen Grundlage, Bauvorhaben nicht zu genehmigen, wenn sie dem Wirtschaftsplan widersprachen. Nach § 3 der Verordnung zur Regelung der Bebauung soll baulichen Anlagen außerhalb von Baugebieten, oder soweit solche nicht ausgewiesen, außerhalb eines im Zusammenhang gebauten Ortsteils die baupolizeiliche Genehmigung versagt werden, wenn ihre Ausführung der geordneten Entwicklung des Gemeindegebietes oder einer ordnungsmäßigen Bebauung zuwiderlaufen würde. Es kann angenommen werden, daß ein Bauvorhaben in einem Gelände, für das nach dem Wirtschaftsplan eine Bebauung nicht vorgesehen ist, in diesem Sinne auch einer geordneten Entwicklung des Gemeindegebietes zuwiderlaufen würde. Ein Einvernehmen zwischen der Baugenehmigungsbehörde und der für den Wirtschaftsplan zuständigen Behörde ist daher unbedingt erforderlich. Weit mehr Schwierigkeiten ergeben sich aus der naturgemäßen Überschneidung des Wirtschaftsplans und der Bauzonenpläne im Baugebiet. Bauzonen- und Ortsbaupläne haben — so z. B. in Preußen — schon vor Jahren die Flächen in Wohn-, Industrie- und Gewerbegebiete aufgeteilt und die Grundstücke einer entsprechenden Nutzung zugewiesen. Sie haben Rechtswirksamkeit und können nicht ohne gesetzliche Grundlage abgeändert werden, wenn sie dem Wirtschaftsplan widersprechen, der noch keine Rechtswirkung hat.

In diesem Zusammenhang sei noch auf den Erlaß des Reichsarbeitsministers betreffend den Anbau an Verkehrsstraßen vom 18. September 1936 hingewiesen, der dafür Sorge

---

[12]) Vergl. S. 38.

trifft, daß bestimmte in ein Verzeichnis aufzunehmende Verkehrsstraßen vom Anbau freizuhalten sind.[13]) An diesen Straßen ist danach mit gewissen Ausnahmen die Genehmigung zur Ausführung baulicher Anlagen auf Grundstücken zu versagen, die zur Straße einen unmittelbaren Zugang haben oder auf einem in dem Verzeichnis festgelegten Geländestreifen beiderseits der Straße liegen.

Nach der Verordnung über die Zulässigkeit befristeter Bausperren können Flächen sichergestellt werden, die später für die Durchführung wichtiger öffentlicher Anlagen oder städtebaulicher Maßnahmen in Anspruch genommen werden sollen. über diese Flächen wird dann eine Bausperre verhängt, die für zwei Jahre, verlängerbar um ein Jahr, befristet ist. Sie wirkt sich dahin aus, daß die Baugenehmigung versagt wird, soweit die Ausführung oder Änderung der Anlagen dem Zweck der Bausperre entgegenstehen würde. Auch nichtgenehmigungspflichtige Vorhaben im Bausperrgebiet sind anzeigepflichtig und können untersagt werden. Die Erklärung zum Bausperrgebiet trägt vorübergehenden Charakter, da bis Ablauf der Frist die Anspruchnahme des Gebietes im ordentlichen Verfahren erfolgt sein muß. Doch konnten bisher gerade während der Zeit eines ordentlichen Fluchtlinien- oder Enteignungsverfahrens die städtebaulichen Absichten vereitelt werden. Die Voraussetzung für die Anwendung einer Bausperre ist daher in jedem Falle, daß die geltenden Vorschriften aus Gründen des öffentlichen Wohls einen Anspruch auf die Fläche geben oder eine Nutzungsbeschränkung zulassen. Im künftigen Recht wird sich die Verhängung einer Bausperre erübrigen, da es anderweitige, umfassendere Möglichkeiten geben wird, Flächen des öffentlichen Bedarfs von der Bebauung freizuhalten.

Für die Stadterweiterungen und neuentstehenden Ortsteile bietet das geltende Recht ausreichende Handhaben, die Bebauung im Sinne einer planvollen und schönheitlichen Entwicklung zu lenken. Doch ergeben sich Schwierigkeiten verschiedenster Art daraus, daß einzelne Gesetze und Verordnungen die vordringlichsten Punkte nacheinander einer Neuregelung unterzogen haben. Hierbei hat man von einer Änderung der Rechtsgrundlagen für die Ausweisung von Freiflächen bisher abgesehen, da diese nur im Rahmen der umfassenden Neugestaltung des gesamten Baurechts möglich ist, daß die verschiedenen Pläne und Planungen in ein gesetzliches Verhältnis bringen muß.

c) Das Gesetz über die Neugestaltung deutscher Städte.

Andere Rechtsgrundlagen sind erforderlich, um eine Auflockerung und Gesundung der Innenstädte herbeizuführen. In

[13]) Abgedruckt Zentralblatt der Bauverwaltung, 36/1154.

den zu dicht bebauten Altstädten müssen ganze Häuserblöcke niedergelegt werden, um dem Verkehr und neuen, lichteren Wohn- und Geschäftsbauten Platz zu machen. Der bisher übliche Weg des Ankaufs der betreffenden Grundstücke durch die Gemeinde, welche die alten Gebäude abriß und unter Umständen zum Teil neu errichtete, ist für größere Maßnahmen nicht gangbar.

Besonders vordringlich war, die rechtlichen Voraussetzungen für die vom Führer angekündigte große Umgestaltung der Städte Berlin, Hamburg, München und Nürnberg zu schaffen. Diesem Zweck dient das Gesetz über die Neugestaltung deutscher Städte vom 4. Oktober 1937 (RGBl. I/1054). Es bringt keine endgültige Grundlage für die Neugestaltung der Innenstädte, sondern vorläufig nur die Handhaben zur Durchführung städtebaulicher Maßnahmen, die vom Führer und Reichskanzler angeordnet sind. Den Bereich und den Zeitpunkt für die Anwendung dieses Gesetzes bestimmt der Führer oder die von ihm beauftragte Stelle. Die betroffenen Grundstücke können dann gegen angemessene Entschädigung enteignet werden. In der Regel wird dies der geeignete Weg sein, um die Maßnahmen durchzuführen. Wenn die Abbrüche und Umbauten nicht sogleich in Angriff genommen werden sollen, kann die spätere Durchführung durch das Vorkaufsrecht oder durch die Genehmigungspflicht zur Bebauung, zur Veränderung baulicher Anlagen und zur Teilung und Veräußerung von Grundstücken gesichert werden; denn die Genehmigung ist zu versagen, wenn durch die genannten Handlungen die Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen erschwert werden würde. Besondere Beachtung verdient die Tatsache, daß Bestimmungen über die Erfassung der Wertsteigerungen getroffen werden können, die ein Grundstück durch die Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen erfährt. Es ist billig, daß nicht nur ein Schaden ausgeglichen wird, der den betroffenen Grundeigentümern durch im Gemeininteresse notwendige Maßnahmen entsteht, sondern daß ebenso Wertsteigerungen ausgeglichen werden und niemandem ungerechtfertigt zugute kommen. Häufig steigt der Wert von Grundstücken in ganz anderen Gegenden — Fernwirkung der Altstadtsanierung —, auch diese Wertsteigerung kann erfaßt werden.

Es bleibt zu wünschen, daß diesem Gesetze ein allgemeines Gesetz zur Gesundung der Innenstädte folgen möge.

5. Möglichkeiten einer Fortbildung des Reichsbaurechts.

a) Der Wirtschaftsplan.

Darüber, daß das geltende Baurecht noch bei weitem nicht die endgültige Form erhalten hat, die es benötigt, um die ihm

gestellten Aufgaben zu erfüllen, besteht in maßgeblichen Kreisen kein Zweifel. Die Schwierigkeit dieses Rechtsgebiets und seine innigen, vielfachen Verknüpfungen mit der Volkswirtschaft erlaubten bisher nur einige besonders vordringliche Teilgebiete des Baurechts gesondert zu regeln. Ein Reichsbaugesetz bleibt weiterhin das Ziel. Es wird alle mit dem Recht des Bauens und der Bauten zusammenhängenden Fragen ergreifen müssen, soweit eine einheitliche, überörtliche Regelung am Platze ist.

Die Verwertung der Ergebnisse der Landesplanung durch den Städtebau kann auf dem Wege über einen mit Rechtswirkung ausgestatteten Plan geschehen. Kraft der Boden- und Bauhoheit des Reiches muß er rechtswirksam den Boden den Zwecken widmen, die jeweils die im Interesse des Volkswohls beste Ausnutzung gewährleisten. Diese beste Zweckbestimmung wird sich nun in dicht besiedelten Gebieten mit reger, wirtschaftlicher Entwicklung häufig schnell ändern. Die Schwierigkeit wird daher darin liegen, daß man nur dort zum Mittel der rechtswirksamen Zweckwidmung greift, wo für absehbare Zeit die Nutzung erhalten bleibt, die einmal im Interesse der geordneten Entwicklung für notwendig erkannt ist. Dies ist in erster Linie in der engeren Umgebung der Städte der Fall, wo die einmal zu Kleinsiedlungs-, Wohn-, Industrie- und Freiflächengebieten erklärten Flächen selten, bevor sie diesen Zwecken zugeführt werden, durch unvorhergesehene Wirtschaftsentwicklungen eine andere Bestimmung notwendig machen. Für alle Gebiete dagegen, die in absehbarer Zeit nicht von der Bebauung ergriffen werden, bedeutet die rechtswirksame Widmung der Flächen eine Erstarrung, die unter Umständen die Entwicklung hemmt und dem wirtschaftlichen Leben Fesseln anlegt. Schon bei der Erörterung des Entwurfs eines preußischen Städtebaugesetzes war man daher zu der Überzeugung gekommen, daß keineswegs jeder Flächenaufteilungsplan sogleich in dem im Gesetz vorgesehenen förmlichen Verfahren festgestellt und mit Rechtswirkungen ausgestattet werden sollte. Zunächst sollten die Pläne erst einmal „Wunschpläne" (Schumacher) oder „Schubladenpläne" sein. Dem Vorschlage[14]), daß dem eigentlichen Flächenaufteilungsplan mit Rechtswirkungen ein Plan erst vorgebaut werden müsse, aus dem sich der Flächenaufteilungsplan entwickeln kann, scheint auch heute große Bedeutung zuzukommen. Ein zunächst vorläufig festgelegter und sodann bei Bedarf, möglicherweise in Teilen, förmlich festgesetzter Plan, wie ihn Fischer vorschlägt, kann der geschilderten Schwierigkeit gerecht werden, daß ein allgemeiner Wirtschaftsplan ein weit größeres Gebiet erfassen muß, als der nachher förmlich festzusetzende Flächenaufteilungsplan mit rechtswirk-

[14]) Fischer, R.- u. Pr. Verw.-Bl. 48/1.

samer Zweckwidmung des Bodens. Der Entwurf eines preußischen Städtebaugesetzes sah keineswegs eine rechtswirksame Festsetzung aller Pläne vor, sondern dies sollte nur dort, wo erforderlich, geschehen, wobei die Festsetzung von Teilen des Flächenaufteilungsplanes ausdrücklich vorgesehen war. Es wäre auch heute unzweckmäßig, wollte man einfach den Wirtschaftsplan des Wohnungssiedlungsgesetzes zum Flächennutzungsplan erheben, derart, daß eine andere als die im Plan vorgesehene Nutzung als Siedlungs-, Kleingartenland, landwirtschaftliche Fläche usw. nicht zulässig wäre. Es kann unter diesem Gesichtspunkt als ein Glück angesehen werden, daß die Übergangsregelung des Wirtschaftsplans im Wohnsiedlungsgesetz ausreichend Zeit gibt, bis diese Pläne feststellungsreif werden. Eine Rechtswirkung auf die Fluchtlinienpläne dagegen, wie im Sächsischen Baugesetz derart, daß diese nur in Übereinstimmung mit dem Wirtschaftsplan aufgestellt und, soweit schon vorhanden, an diesen anzugleichen sind, kann dem Wirtschaftsplan ohne Bedenken beigelegt werden. Das erfordert der Sinn und Zweck des Wirtschaftsplans auch in der Form, die ihm das Wohnsiedlungsgesetz gab; denn es ist besser, Fluchtlinien, auch wenn sie vielleicht durch veränderte Verhältnisse einmal überholt werden, auf Grund einer wohlüberlegten Planung als ohne sie oder im Gegensatz zu dieser Planung festzusetzen. Auch muß es als ein rechtlich unhaltbarer Zustand angesehen werden, daß heute Baugesuche abschlägig beschieden werden, weil sie dem Wirtschaftsplan zuwiderlaufen, der nicht öffentlich bekanntgemacht wird und daher in dieser Hinsicht ohne Rechtswirkung ist.

Der Wirtschaftsplan wird künftig die Aufgabe haben, im großen die einzelnen Flächengattungen zu trennen, als da sind: Land-, Garten- und forstwirtschaftliche Gebiete, öffentliche Grünflächen, Verkehrsflächen, Gebiete für Gewerbe und Industrie und schließlich Baugebiete für öffentliche und private Bautätigkeit. Er soll rechtswirksam keine Flächen bestimmten Zwecken widmen. Eine Bebauung außerhalb der fluchtlinienmäßig aufgeschlossenen Baugebiete ist mit Ausnahme landwirtschaftlicher Gebäude grundsätzlich zu verbieten. Es erübrigt sich dann eine Zweckwidmung in bezug auf Nichtbebaubarkeit; denn Flächen, die im Wirtschaftsplan nicht für Bebauung vorgesehen sind, können auf diese Weise ohnehin nicht bebaut werden. Der Wirtschaftsplan ist ein Wunschplan, der jederzeit abgeändert werden kann. Er soll daher nicht veröffentlicht werden, da er hierdurch seine Elastizität verlieren müßte.

b) Der Baunutzungsplan.

Die Rolle einer rechtswirksamen Abgrenzung des Baugebietes von den Außengebieten wird man einem Plane zu-

weisen müssen, der zeitlich, d. h. der Aufstellung nach, rechtlich, d. h. den Wirkungen nach, und technisch, d. h. dem Maßstab nach, in der Mitte liegt zwischen Wirtschaftsplan und Bebauungsplan. Boehm[15]) nennt ihn treffend Baunutzungsplan, denn er soll im einzelnen festlegen, auf welche Art das Baugebiet genutzt werden soll. Er wird rechtswirksam abgrenzen müssen: Gebiete landwirtschaftlicher Bauweise, Kleinsiedlungsgebiete, Gebiete gemischter Bauweise, Wohngebiete offener und geschlossener Bebauung, Industriegebiete, möglicherweise noch besonders Geschäftsgebiete. Auch Bauklassen kann er bereits festsetzen. Die näheren Bestimmungen, die über Baudichte, Bauhöhe, Bauabstände usw. in den einzelnen Bauklassen gelten sollen, wird nach wie vor die Bauordnung treffen. Da der Baunutzungsplan als die höhere Planart lange vor dem Bebauungsplan festgesetzt wird, übernimmt er die Aufgabe, die Nutzungsart zu veröffentlichen, die für die verschiedenen Flächen vorgesehen ist. Er schafft damit Klarheit für die Grundeigentümer und verhindert ungesunde Preisentwicklungen des Bodens im Außengebiet, das zunächst von der Bebauung nicht erfaßt werden soll. Der Baunutzungsplan entsteht nicht allein aus der theoretischen Erwägung, daß weder Wirtschaftsplan noch Bebauungsplan geeignet sind, Rechtswirkungen auf die Flächennutzung auszuüben, er ist auch für die Praxis der Planungsarbeit nichts Neues. Da die Wirtschaftspläne des Wohnsiedlungsgesetzes, ihrem Zweck entsprechend, als Übersichtspläne die Flächenaufteilung in großen Zügen vorsahen und daher in der Regel im Maßstabe 1 : 25 000 erstellt wurden, konnten sie nicht als Grundlage der Teilungsgenehmigung Verwendung finden. Die Ausführungsbestimmungen des preußischen Ministers für Wirtschaft und Arbeit vom 18. Oktober 1933[16]) sahen daher als Grundlage der Parzellierungsgenehmigung sogenannte Aufteilungspläne vor; sie tragen die Merkmale großmaßstäblicher Bebauungspläne mit dem Unterschied, daß sie keiner förmlichen Feststellung bedürfen.[17]) Für die Praxis der Planung empfiehlt sich daher die gesetzmäßige Einführung einer Planart, die zwischen dem großmaßstäblichen Wirtschaftsplan und dem auf Grund der Katasterkarten erstellten Bebauungsplan liegt, wie sie der Baunutzungsplan darstellt.

---

[15]) Städtebau, Jahresbericht, 1935, S. 48.

[16]) Abgedruckt bei Heilmann, S. 72. (Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten.)

[17]) Vergl. auch Thüringische Landesbauordnung vom 2. September 1930, die Flächenaufteilungs-, Generalbebauungs- und Fluchtlinienpläne kennt. Fluchtlinienplänen sollen Generalbebauungspläne vorangehen. Sie sollen über ein größeres Gebiet sich erstrecken und den Inhalt zukünftiger Fluchtlinienpläne in skizzenhafter Darstellung zum Ausdruck bringen. (§ 9.)

Durch die Zweckwidmung des Bodens schafft dieser Baunutzungsplan Baugebiete im Rechtssinne. Das bisher jedem Grundeigentümer zustehende Recht auf Bebaubarkeit des Geländes, das die Grundlage der Entschädigungsforderungen für Baubeschränkungen bildete, besteht rechtlich nicht mehr, sondern wird durch die Ausweisung als Baugebiet im Baunutzungsplan verliehen. Unberührt bleibt hiervon die Errichtung von baulichen Anlagen, die der Zweckwidmung der Fläche dienen, also landwirtschaftlicher, gärtnerischer Gebäude pp. einschl. der dazugehörigen Wohnbauten. Tritt durch diese Zweckwidmung keine Änderung in der bisherigen Nutzung ein, so ist kein Schaden entstanden und Entschädigung wird nicht gewährt Dies wird häufig bei land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen der Fall sein, die ihrer bisherigen Verwendung durch Zweckwidmung erhalten bleiben. Auf diese Weise werden beliebig große Flächen von der Bebauung freigehalten, ohne daß der Gemeinde Kosten hieraus entstehen. Nur in den Fällen, wo der Baunutzungsplan eine Zweckänderung zur Folge hat, wird Entschädigung insoweit zu gewähren sein, als auf Grund der bisherigen Nutzung durch die Zweckänderung ein tatsächlicher Schaden entsteht. Ein Schaden in diesem Sinne liegt vor, wenn der tatsächlich erfolgte Gebrauch, die tatsächlich erfolgte Verwendung oder der zulässigerweise tatsächlich gezogene Ertrag[18]), nicht dagegen, wenn eine erhoffte Entwicklung zum Bauland beeinträchtigt wird. Die wichtigste Folge eines derartigen neuen Rechts ist also, daß grundsätzlich kein Entschädigungsanspruch entsteht, weil durch Hoheitsakte die Grenzen des Eigentums bestimmt und die Eigenschaft als Bauland verliehen werden. Dennoch muß eine gewisse Unbilligkeit darin erblickt werden, daß durch die Zweckwidmung bestimmte Flächen (Bauland) gegenüber anderen Flächen unter Umständen unverhältnismäßig im Werte gehoben werden. Billiger wäre es, alle Grundeigentümer des Geländes, das von einem Baunutzungsplan erfaßt wird, entsprechend der Größe ihrer Grundstücke, anteilsmäßig an der Wertsteigerung des zu Bauland erklärten Bodens zu beteiligen. Das kann erreicht werden, wenn der Offenlegung des Baunutzungsplanes ein Umlegungsverfahren vorausgeht, an dem alle Grundeigentümer innerhalb des von ihm betroffenen Geländes gesetzlich beteiligt sind.

Besondere Schwierigkeiten werden dort auftreten, wo heute bereits spekulative Baulandwerte für Flächen entstanden sind, die nach dem Wirtschaftsplan nie alle in vollem Umfange für eine Bebauung in Frage kommen können. Besonders in der

[18]) Vergl. Leit- und Grundsätze für die rechtliche Verfassung des deutschen Raumes und Bodens, IV.

Umgebung von Berlin hat die sprunghafte Siedlungsbewegung zur Aufstellung von Siedlungsplänen geführt, die im Siedlungsbereich der Stadt noch für eine Ansiedlung von zirka 1,5 Millionen Menschen ausreichen würden. Die neue Wirtschaftsplanung darf sich nicht von Rücksichten auf bereits vorhandene Planung leiten lassen, wenn diese — wie so häufig — mit den Gesichtspunkten der neuen Planung unvereinbar ist. Anderseits sind hier durch öffentliche Maßnahmen, wie alte Wirtschafts-, Generalbebauungs- und Siedlungspläne, außerdem durch Versorgungsleitungen, Straßenbau und leider besonders durch steuerliche Einheitsbewertung, Baulandwerte entstanden, die man nicht unbeachtet lassen kann. Auch die Umlegung kann bei der Widmung bestimmter Flächen zu Bauland oder zu land- und forstwirtschaftlicher Nutzung, die nach früherer Absicht vielleicht einmal bebaut werden sollten, zu keinem billigen Ausgleich führen. Die Verhältnisse liegen im einzelnen hier wieder sehr verschieden. Eine Anzahl Grundeigentümer hat bei Ankauf auf Bauland spekuliert. Teilweise sind sie hierbei sehr gut auf ihre Kosten gekommen, zum Teil aber werden sie bei der Neuplanung große Verluste erleiden. Das liegt im Wesen der Spekulation und ist nicht unbillig. Ähnlich liegt der Fall bei solchen Eigentümern, die den Boden brach liegen ließen in der Hoffnung, ihn später bebauen zu können. Andere Grundeigentümer haben ihren Boden wie bisher weiter landwirtschaftlich genutzt, aber Steuern für Baulandwerte gezahlt. Ihnen wird zum mindesten vergütet werden müssen, was sie auf Grund einer durch die Verhältnisse überholten Einheitsbewertung zuviel an Steuern gezahlt haben. Diesen teilweise sehr verschieden gelagerten Fällen können nur Übergangsbestimmungen gerecht werden, die eine im einzelnen billige Entscheidung über etwaige Entschädigungsansprüche ermöglichen.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß die Eigenschaft als Bauland durch Hoheitsakt verliehen werden müßte. Entschädigungen könnten dann grundsätzlich nur gewährt werden,

1. wo ein Recht auf bestimmte Bodennutzung bereits durch Zweckwidmung im Baunutzungsplan oder durch bisherige Nutzung entstanden ist und durch Zweckänderung ein tatsächlicher, meßbarer Schaden entsteht;
2. für eine Übergangszeit nach Maßgabe von Sonderbestimmungen auch für eine besonders naheliegende Möglichkeit der Nutzung, z. B., wenn im Ortsbauplan oder Siedlungsplan die Flächen als Baugelände vorgesehen waren.

Grundeigentümer, deren Boden durch die Zwecksatzung eine unverhältnismäßige Wertsteigerung erfahren hat, könnten zu Beiträgen an eine Ausgleichskasse verpflichtet werden. Diese

Beiträge müßten mindestens so hoch sein, daß die Entschädigungsansprüche hiermit gedeckt werden könnten. Sie würden weiterhin dem volkswirtschaftlichen Ziele dienen, einer übermäßigen Preissteigerung des Bodens entgegenzuwirken. Völlig verhindert werden kann und soll die Preissteigerung des Bodens nicht, wo sie ihre Ursache in einer Wertsteigerung durch unvermeidliche volkswirtschaftliche Vorgänge hat.

Hingewiesen sei noch darauf, daß der Baunutzungsplan auch Flächen für besonderen öffentlichen Bedarf, wie Flugplätze, Plätze für Wehrmachtszwecke usw. vorsehen und von der Bebauung freihalten kann.

Der Baunutzungsplan ist der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Diese hat darauf zu achten, daß nicht gemeindeeigene Grundstücke gegenüber Grundstücken von Privateigentümern in gleicher Lage bevorzugt als Bauflächen ausgewiesen werden.

c) Der Bebauungsplan.

Dem Bebauungsplan fällt die Aufgabe zu, nach dem jeweils herrschenden Bedarf Teile des vom Baunutzungsplan erfaßten Geländes durch Fluchtlinienfestsetzung der Bebauung zugänglich zu machen. Er wird im wesentlichen die gleiche Form behalten können, die er bisher nach dem Preußischen Fluchtliniengesetz hatte, doch haben sich seine Aufgaben verändert. Er dient nicht mehr dazu, den Gemeinden einen Einfluß auf die Stadterweiterungen zu sichern, diese Aufgabe wird jetzt viel besser vom Wirtschafts- und Baunutzungsplan erfüllt. Der Bebauungsplan muß einen kleinen räumlichen Umfang haben, damit eine möglichst gleichzeitige Bebauung kleiner Flächen die Voraussetzungen für einen einheitlichen, planvollen Aufbau schafft. Eine Baureifmachung großer Flächen in einem Plane müßte zur Wiederholung von Schäden der Vergangenheit — „wildem Bauen“[19]), Streusiedlung usw. — in dem aufgeschlossenen Gelände führen.

In welcher Art der Bebauungsplan Einfluß auf die schönheitliche Gestaltung des Ortsaufbaues nehmen muß, war bereits erörtert, ebenso welche Stellung der Vorgarten durch in der Regel getrennte Festsetzung von Straßen- und Baufluchtlinien erhalten muß. In diesem Zusammenhange verdient noch der Vorschlag von Boehm[20]) Beachtung, der an Stelle des bisherigen Vorgartens einen „Straßenverbreiterungsstreifen“ empfiehlt, um die Zweckwidmung dieser zunächst im Privateigentum verbleibenden Fläche klar zum Ausdruck zu bringen. Daß der neue Bebauungsplan neben der Festsetzung von Fluchtlinien für Verkehrsflächen auch eine fluchtlinien-

[19]) Vergl. S. 23.
[20]) Städtebau, Jahresbericht, 1935, S. 49.

mäßige Abgrenzung der Freifläche bringen muß, kann nach den obigen Darlegungen keinem Zweifel unterliegen. In welchem Umfange er aber dazu geeignet ist, Freiflächen auszuweisen, wird besonders zu untersuchen sein. — Für alle drei Planarten ist Vorsorge zu treffen, daß die Planaufstellung in Zusammenarbeit der beteiligten Gemeinden erfolgen kann, sobald die Planung nicht ausschließlich von örtlicher Bedeutung ist.

d) Die Ausweisung der Freiflächen.

Von welcher Bedeutung Freiflächen jeder Art für Ortsaufbau und Ortsgestaltung sind, ist eingangs herausgestellt worden. Eine erhebliche Auflockerung werden neu entstehende Ortsteile durch Kleingartengebiete und evtl. land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen erhalten, die im Baugebiet, je nach dem es die räumlichen Verhältnisse gestatten, durch den Baunutzungsplan von der Bebauung ausgeschlossen werden. Außerdem müssen neu entstehende Ortsteile neben zahlreichen kleinen Grünplätzen auch größere öffentliche Freiflächen enthalten, wie Parkanlagen, Spiel- und Sportplätze und nach Möglichkeit Wasserflächen. Diese Flächen müssen im Zusammenhang stehen und eine zielbewußte Grünflächenpolitik erkennen lassen. Ihre Vorausplanung geschieht daher in einem großangelegten Grünflächenplan, der freilich nur „Schubladenplan" und ein Teil des Wirtschaftsplanes ist. Ihre rechtskräftige Ausweisung könnte nun im Baunutzungs- sowie im Bebauungsplan geschehen. Der Bebauungsplan ist jedoch zur Ausweisung größerer Grünflächen ungeeignet. Nur innerhalb größerer Gebiete läßt sich ein gerechter Ausgleich zwischen Bauflächen und solchen des öffentlichen Bedarfs schaffen. Die Ausweisung von größeren, zusammenhängenden Grünflächen, die für ein schönheitliches Ortsbild zu erstreben ist, in einem kleinen Gelände, wie es der Bebauungsplan erfaßt, würde einige Eigentümer allein, andere wieder gar nicht treffen. Ein Ausgleich ist hier auch nicht im Wege der Umlegung zu erreichen, weil in einem Bebauungsplan naturgemäß erheblich mehr Grünflächen wie in einem anderen nach dem Grünflächenplan festzulegen sind. Geeignet erscheint allein der Baunutzungsplan, weil er eine Fläche erfaßt, die groß genug ist, um auch für große Freiflächenausweisungen einen Ausgleich zu schaffen, der durch Grundstücksumlegung (Zusammenlegung und Neuverteilung) herbeizuführen ist. Während man sich in dem oben angeführten Falle der Abgrenzung von Bauland und Nichtbauland, das der privaten Nutzung verbleibt, noch über die Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit des Umlegungsverfahrens streiten kann, ist dies im Falle der Ausweisung öffentlicher Grünflächen der einzig mögliche Weg. Die Flächen, die für öffentliche Grünanlagen vorgesehen sind, sind

mit Baureifmachung des Geländes unentgeltlich der Gemeinde zu liefern. Bis dahin können sie in der bisherigen Weise von den Eigentümern genutzt werden. Diese Enteignung verlangt eine gleichmäßige Handhabung in gleichen Lagen. Durch das Umlegungsverfahren werden alle Grundeigentümer mit einem ihrer Grundstücksgröße entsprechenden Teil gleichmäßig für den öffentlichen Freiflächenbedarf herangezogen. Die Ausweisung kleiner Grünplätze, die mit Verkehrsflächen in Verbindung stehen (Plätze im Sinne der früheren Praxis des § 1 FlG.), geschieht im Bebauungsplan. Die Grundeigentümer sind vor Willkür durch die Bestimmung zu schützen, daß die Abtretung von Flächen für den öffentlichen Bedarf einschl. Verkehrsflächen unentgeltlich nur bis zu 35 Prozent der ursprünglichen Grundstücksgröße verlangt werden kann. Dieser Hundertsatz dürfte allen Anforderungen an eine aufgelockerte Bauweise genügen. Weitere Flächen können im Wege des Enteignungsverfahrens in Anspruch genommen und die Eigentümer hierfür angemessen entschädigt werden. Bei Verleihung des Enteignungsrechts hat sich die Gemeinde zu verpflichten, binnen einer gesetzlichen Frist die Flächen ihrer im Baunutzungsplan vorgesehenen Bestimmung zuzuführen.

e) Bauzwang als notwendige Ergänzung der Wirtschaftsplanung.

Diese Grundlagen des Baurechts haben noch einen Mangel. Es steht im Belieben des Eigentümers einer der Bebauung gewidmeten Fläche, ob er auch wirklich bauen will. Alle bisherigen Vorschriften gehen von der Voraussetzung aus, daß die Grundeigentümer, wenn irgend möglich, bauen wollen, weil dieses in der Regel die gewinnbringendste Bodenausnutzung ist. Auch nach dem Wohnsiedlungsgesetz gibt es noch keine gesetzliche Handhabe, die Eigentümer unbebauter Grundstücke, die nach dem Wirtschaftsplan bebaut werden sollen, zur Errichtung von Wohnbauten oder zum Verkauf ihres Grundstücks zum Zwecke der Bebauung zu zwingen. Es wurde aus diesem Grunde schon ernstlich erwogen[21]), das Wohnsiedlungsgesetz dahingehend zu ergänzen, daß die Teilungsgenehmigung innerhalb einer bestimmten Frist nachzusuchen ist. Behelfsweise ließe sich damit ein Druck auf die Grundeigentümer ausüben. Wenn sich nicht viele Mißstände der bisher zerstreuten Bauweise wiederholen sollen, muß künftig ein Bauzwang ausgeübt werden können. Jede Zweckwidmung würde keinen Sinn haben, wenn der Grundeigentümer nicht zu der Nutzung angehalten werden könnte, die ihm vorgeschrieben ist. Man wird in Anlehnung an das landwirtschaftliche Bodenrecht allgemein das Recht

[21]) Vergl. Fragebogen des Deutschen Gemeindetages, betr. Erfahrungen mit dem Wohnsiedlungsgesetz, Ziffer 9.

geben müssen, zu treuhänderischer Verwaltung eines Grundstücks überzugehen, wenn der Eigentümer seinen Pflichten auf wiederholte Aufforderung hin nicht nachkommt. Bei Baugrund dürfte nach Setzung einer gesetzlichen Frist unbedenklich die schwerste Maßregelung der Enteignung am Platze sein, da eine Verbundenheit des Eigentümers mit seinem Boden hier selten vorliegt, und eine Bebauung durch einen Treuhänder gegen den Willen des Eigentümers praktisch zu unmöglichen Folgen führen würde. Bei Verleihung des Enteignungsrechts hat sich die Gemeinde zu verpflichten, binnen einer Frist für eine Bebauung des Grundstücks Sorge zu tragen. Daß sie es selbst bebaut, wird wegen der daraus entstehenden finanziellen Belastungen nicht immer möglich sein, wohl aber kann sie die Bebauung baulustigen Käufern zur Pflicht machen.

f) Baulücken und Bauzwang im bereits bebauten Gebiet.

Der gleiche Bauzwang wird auch für die bereits bebauten Gebiete einzuführen sein. Dort stören die zahlreichen großen und kleinen Baulücken seither die einheitliche Gestaltung des Straßen- und Ortsbildes.

Nur nebenbei sei erwähnt, daß bei großen Baulücken schon der wirtschaftliche Gesichtspunkt eine unbedingte Bebauung baureifen Geländes erfordert. Die Gemeinden haben, vornehmlich seit dem Umbruch, die verschiedensten Versuche unternommen, diese Schandflecke im Stadtbild zu beseitigen. So wurden den Grundeigentümern Vergünstigungen gewährt oder auch besondere Belastungen auferlegt, um einen Anreiz zur Bebauung zu schaffen. Es erscheint zum mindesten unbillig, den Bauherren, die bisher nicht bauen wollten oder konnten, jetzt bei der Heranziehung zu Anliegerbeiträgen, bei den Anschlüssen ihrer Grundstücke zu den Versorgungsleitungen oder auch bei sonstigen gemeindlichen Abgaben Erleichterungen zu gewähren. Jedenfalls aber kann diese Maßnahme nur vorübergehenden Charakter tragen. Nicht in Frage kommt die Erhebung einer Bauplatz- oder Baulückensteuer, wie sie teilweise versucht wurde. Zwar ist diese Steuer gesetzlich in § 27 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz vorgesehen. Doch ist diese Bestimmung dadurch gegenstandslos geworden, daß in einem Erlaß der preußischen Innen- und Finanzminister vom 13. Dezember 1928 die Genehmigung einer Bauplatzsteuer als unzweckmäßig bezeichnet und durch einen zweiten Runderlaß vom 30. Januar 1936[22]) angeordnet worden ist, daß alle noch bestehenden besonderen Gemeindesteuergrundordnungen aufzuheben seien. Für die künftige Regelung wird die Erhebung einer Bauplatzsteuer für die Baulücken schon deshalb abzulehnen sein, weil nie mit unbedingter

[22]) R.-Min.-Bl. f. d. J. Verw., 1936, Nr. 6, Spalte 159 ff.

Sicherheit vorauszusehen ist, ob die finanzpolitische Wirkung einer solchen Maßnahme den städtebaulichen Zielen entsprechen würde. Eine gerechte Besteuerung ist hier schwierig, weil der Begriff der Baulücke schwer abzugrenzen ist und auch unbebaute Grundstücke hiervon erfaßt werden, deren Bebauung unter Umständen unerwünscht ist. Mehr Beachtung verdient die Lösung, Baulückengrundstücke unter bestimmten Voraussetzungen schon zu Anliegerbeiträgen heranzuziehen und dadurch ihre Eigentümer bald zu ihrer Bebauung zu veranlassen. Die beste Lösung ist auch hier der Bauzwang. Zwar ist keineswegs zu verkennen, daß die Verhältnisse in altbebauten Gebieten und in neuerdings in der Bebauung begriffenen Gebieten verschieden liegen. Für Neubaugebiete, die unter Geltung des kommenden Rechts entstehen, ist der Bauzwang eine notwendige Folge der neuen Rechtsgrundlage. Bereits bebaute Gebiete sind unter anderen Rechtsgrundlagen entstanden. Will man den Bauzwang hier ebenfalls zur Anwendung bringen, so muß die Möglichkeit bestehen, in bestimmten Sonderfällen Ausnahmen zuzulassen, um unbillige Härten zu vermeiden. Manches Baulückengrundstück hat seit Jahren und Jahrzehnten zu Recht einer anderen wirtschaftlichen Bestimmung gedient und dadurch seinen besonderen Wert für den Eigentümer erhalten. Wenn man für diese Fälle Einschränkungen vorsieht, wird sich der Bauzwang mit anschließendem Enteignungsverfahren auch in bereits bebauten Gebieten durchführen lassen und damit allein die energische Handhabe geben, die der Bedeutung dieser Frage für den Städtebau entspricht.

g) Die Gesundung der Innenstädte.

Das Gesetz über die Neugestaltung der deutschen Städte weist den Weg, den ein Gesetz beschreiten wird, das eine allgemeine Rechtsgrundlage für die Gesundung der Innenstädte bringen soll.[23]) Zunächst muß als Voraussetzung für eine Auflockerung der Alt- und Innenstädte — wie bereits vielfach geschehen — für eine Herabzonung der bisher zulässigen Baudichte in den Bauordnungen gesorgt werden. Dann aber muß eine besonders geartete Handhabe für einen Eingriff in das Eigentum an den Grundstücken geschaffen werden, die saniert werden sollen. Sie wurden zwar entsprechend den zur Zeit ihrer Bebauung geltenden Vorschriften bebaut; doch ist diese Nutzung dort mit den heutigen Rechtsanschauungen nicht mehr vereinbar, wo zu dichte Bauweise dazu geführt hat, daß die Hauseigentümer sich Mieten für Wohnungen zahlen lassen, die den Mindestanforderungen heutiger Kultur zuwiderlaufen.

[23]) Vergl. Vorschlag der Akademie für Städtebau — Reichs- und Landesplanung, für ein Reichsgesetz über städtebauliche Gesundungsmaßnahmen.

Hier muß gesetzlich Abhilfe geschaffen und, die Eigentümer müssen gezwungen werden, im Rahmen besonderer Vorschriften zu den notwendigen Gesundungsmaßnahmen selbst beizutragen. Ein entsprechendes Gesetz muß den Gemeinden die Befugnis erteilen, ein Gebiet zum Gesundungsgebiet zu erklären und einen Gesundungsplan aufzustellen, der für eine Aufhebung und Neufestsetzung der Fluchtlinien maßgeblich ist. Die Vollziehung der im Gesundungsplan vorgesehenen Maßnahmen kann dann dem Eigentümer auferlegt werden oder ist nach Enteignung im üblichen Enteignungsverfahren von der Gemeinde durchzuführen. Um nicht in allen Fällen zur Enteignung greifen zu müssen, kann — wie von der Akademie vorgeschlagen — die Bildung eines Zweckvermögens aus den beteiligten Grundstücken vorgesehen werden, auf welches das Eigentum übergeht, während für die Grundeigentümer an die Stelle des Eigentums der Anteil am Zweckvermögen tritt.

IV. Die gesetzlichen Bestimmungen über die äußere Gestaltung der Bauten.

1. Geschichtlicher Rückblick.

Ist der Aufbau eines Ortes durch Anlage der Straßen und Verteilung von Grün- und Wohnflächen allein Sache eines planenden Städtebauers, so liegt die Bebauung selbst in der Hand vieler Baumeister, die durch Gestaltung der einzelnen Bauten dem Ganzen das Gesicht geben. Es liegt daher an ihren künstlerischen Fähigkeiten, ob ein Straßen- und Ortsbild eine eigene, stilvolle und schönheitliche Note erhält. Doch wird eine künstlerische Arbeit an einzelnen Bauten nicht immer schon ein geschlossenes, ebenso gutes Ganzes ergeben. Im Mittelalter gab es allerdings diese Geschlossenheit, weil aus der sozialen Gebundenheit des Menschen auch sein Werk, der einzelne Bau, nur als Teil des Ganzen empfunden wurde, und somit ein hoher Grad von Einpassung der Bauten in ihre Umgebung naturgegeben war. Auch sorgte ein hoher Stand handwerklicher Baukultur für werkgerechte Durchbildung und ließ aus dem Rahmen fallende Bauten nicht zu. Der Geist, in dem gebaut wurde, war bei allen Baumeistern der gleiche, und so entstanden bei aller Mannigfaltigkeit und Buntheit bodenständig eigenartige, geschlossene Straßen- und Ortsbilder. Anders ist es, wenn diese Einheit des Wollens und der Gesinnung sowie die allgemeine Gleichheit des räumlichen Empfindens, die sich in der Bauweise ausspricht, nicht vorhanden ist. Dann müssen die oft recht verschiedenen künstlerischen Auffassungen durch ein Mindestmaß gesetzlicher Bestimmungen auf eine gemeinsame Linie gebracht werden, damit sich die Verschiedenheiten nicht zur Verunzierung des Gesamtbildes im Raume stoßen, sondern

Ordnung und Einheitlichkeit entsteht. Zu welchen künstlerischen Ortsgestaltungen ein hohes Maß von Bestimmungen über das Aussehen der einzelnen Bauten führen kann, wenn tüchtige Baumeister diese Vorschriften setzen, zeigen die Fürstenstädte des 17. Jahrhunderts. In dieser Zeit wurden die Stadtgebilde als Schöpfung eines Einzelnen aufgefaßt und in einer vom Fürsten angelegten Stadt wurde für die einzelnen Häuser ein Höchstmaß von Harmonie mit den umgebenden Baulichkeiten gefordert. Vielfach ging man soweit, daß als Gegenleistung für unentgeltliche Abgabe von Grundstücken von den Bürgern gefordert wurde, nach einem Modell zu bauen (Karlsruhe)[1]). In Mannheim standen den Bürgern vier Modelle je nach ihrer Wohlhabenheit zur Wahl. Die Gefahr, daß bei dieser Art von Städtebau ein gleichförmiger Schematismus entstehen kann, wird bei Mannheim deutlich. Dennoch verdanken wir besondere Leistungen einheitlicher Stadtgestaltung gerade dem Zeitalter des Barock. Jenes einheitliche Gepräge des Potsdamer Straßenbildes könnten wir heute nicht bewundern, wenn nicht Friedrich Wilhelm I. und Friedrich der Große sich mit kleinlich anmutender Sorgfalt auf den verschiedensten Wegen für eine gleichartige Bauweise der Häuser einer Straße eingesetzt hätten. Ebenso wurde in den Provinzstädten für eine künstlerische Gestaltung der Häuser Sorge getroffen. Besondere Gelegenheit hierfür bot sich beim Wiederaufbau einer abgebrannten Stadt, z. B. Krossen, Neuruppin, um die Häuser nach den Vorschriften eines leitenden Architekten entstehen zu lassen. Beim Studium der Stadt- und Straßenanlagen dieser Zeit finden wir überall wertvolle Anregungen, wie durch Bauvorschriften ein künstlerischer Gesamteindruck erreicht werden kann.

In der folgenden Zeit kam es nicht mehr zu geplanten Stadtgründungen. Auch gab es keine Einflußnahme der Gemeinden, der Fürsten oder des Staates mehr auf die äußere Gestaltung der Bauten. Die Bauordnungen der Städte kannten im allgemeinen keine Vorschriften über das Aussehen der Bauwerke. Die Erkenntnis der die Ortsgemeinschaft berührenden Wirkung jeden Baues trat zurück gegenüber dem Recht des Einzelnen, so zu bauen, wie es ihm gefiel. So lange sich der Umfang der Bautätigkeit im Rahmen der Ersetzung oder Erneuerung alter Häuser durch neue bei Baufälligkeit hielt, und die Städte nur langsam weiterwuchsen, war es auch weniger dringend, staatlicherseits einen Einfluß auf die äußere Gestaltung der Bauten zu nehmen. Diese Aufgabe wird immer dann erst bedeutsam, wenn zu gleicher Zeit in größerem Umfange neu gebaut wird, sei es in Form von neuen Stadt-

[1]) Vergl. Behrendt, S. 42 ff.

gründungen oder in Form von Stadterweiterungen. Bei den Neu- und Umbauten im bereits bebauten Gebiete, die naturgemäß nacheinander erfolgen und sich über Jahrzehnte erstrecken, konnte es jedoch Aufgabe der Gemeinde sein, grobe Verstöße gegen den Geschmack zu verhüten. Im allgemeinen wurden auch zu Anfang des vorigen Jahrhunderts bestehende, eigenartige Straßen- und Ortsbilder, von besonderen derartigen Verstößen abgesehen, nicht zerstört. Ein gewisser einheitlicher Zeitgeschmack und die handwerkliche Baukultur sorgten dafür, daß bei aller durch die Baufreiheit bedingten Verschiedenartigkeit im Bauen eine bestehende bodenständige Eigenart gewahrt blieb.

2. Der Schutz gegen Verunstaltung nach dem Allgemeinen Landrecht.

In Preußen gab es außer den üblichen sicherheits- und gesundheitspolizeilichen Vorschriften seit dem Allgemeinen Landrecht die Bestimmung (§§ 66, 71, 72 I, 8 ALR.), daß durch einen Bau die Umgebung nicht verunstaltet werden dürfe. Sie bezweckte die Verhütung solcher Bauten, die in irgend einer Hinsicht ganz besonders störend aus dem Rahmen der Umgebung herausfielen. Die Polizei, welche danach auch Bauten aus ästhetischen Gründen die Genehmigung versagen konnte, wurde im allgemeinen mit dem Übergang zum Rechtsstaat des vorigen Jahrhunderts eigentlich mehr und mehr nur im Rahmen ihrer allgemeinen Zuständigkeit nach § 10, II, 17 EALR. tätig. Zu einer ausschließlichen Ermächtigung, an welche sie bei allen Maßnahmen gebunden war, wurde dieser § 10, II, 17 EALR. allerdings erst durch die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts.[2]) Die Zeit nach der polizeistaatlichen Bevormundung war jeder Beschränkung des Rechts des Einzelnen durch die „Obrigkeit" abgeneigt. Infolgedessen wurden von den Beschränkungen der Baufreiheit aus ästhetischen, nicht allgemein polizeilichen Gründen gemäß §§ 66, 71 I 8 ALR. wenig Gebrauch gemacht.

Dennoch verlohnt es, diese einzige Handhabe der Polizei auf dem Gebiete der Baugestaltung näher zu betrachten. Der Begriff der Verunstaltung, der hier später durch die Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts festgelegt wurde, bildete mit geringen Abwandlungen in ganz Deutschland den Maßstab für ein polizeiliches Einschreiten aus schönheitlichen Gründen. Für die Zeit vor Bestehen des Oberverwaltungsgerichts, in welche durch die Rechtsprechung noch kein Einblick in die praktische Handhabung dieser Bestimmungen

[2]) OVG. 9/353, sogenanntes Kreuzbergurteil, welches eine polizeiliche Verfügung aus ästhetischen Gründen als durch § 10 II 17 nicht gedeckt ansah.

gegeben ist, kann man sich aus einem Kommentar zum Baurecht, wie ihn die Baupolizeibehörden benutzten, ein Bild machen. Es erscheint zweckmäßig, hier den Kommentator[3]), einen in der Praxis der Baupolizei erfahrenen Regierungsbauinspektor, selbst reden zu lassen, da er treffend die Zeitanschauungen formuliert.

Zum § 66 äußert er sich wie folgt: „Dagegen ist der Staat wohl nicht befugt, von den Bewohnern der Städte, gleichviel ob solche zum ersten oder letzten Range gehören, zu verlangen, nach den Regeln des guten Geschmacks zu bauen. Wer sein Grundstück bebaut, bauet für sich und nicht für andere, und kann also dabei ganz nach seinem eigenen, wenn solcher auch zufällig nicht der wirklich gute Geschmack sein sollte, verfahren. Bürgerliche Gebäude können und brauchen keine Monumente der Baukunst sein, und es ist weit besser, daß ein paar ästhetisch gebildete Augen durch Maaße, Verhältnisse und grelle Farben beleidigt werden, als daß man überall den Zwang gewahr werde, dem sich der freie Eigentümer unterwerfen müßte, um seinen Gebäuden ein äußeres Ansehen zu geben, welches oft mit seinem Innern in geradem Widerspruch steht. Darin zeichnet sich ja eben eine große und freie volkreiche Stadt aus, daß sich ihre Gebäude in buntem Gemisch nebeneinander drängen, und prachtvolle Paläste mit kleinen unansehnlichen Häusern aller Art abwechseln."

Mit besonderem Entsetzen betrachtet der Verfasser den § 71, welcher erlaubt, gegen grob verunstaltende Gebäude sogar im Wege des Abbruchs vorzugehen:

„Daß diese Maßregeln aber auch in aller Strenge sogar da in Anwendung kommen sollen, wenn das sonst feste und feuersichere Gebäude zur groben Verunstaltung der Straßen oder Plätze beiträgt, scheint, wie bereits vorher erwähnt worden ist, den Prinzipien des natürlichen Rechts nicht zu entsprechen. Was versteht man denn eigentlich unter groben Verunstaltungen? — Bestehen solche in unsittlichen Verzierungen, als equivoque Denksprüche, unanständige Situationen menschlicher Figuren usw., so versteht es sich von selbst, daß die Fortschaffung oder Abänderung von Obrigkeits wegen befohlen werden kann. Von einer Niederbrechung des ganzen Gebäudes aber kann dagegen unter keinen Umständen die Rede sein. Es kann also hier nur solche grobe Verunstaltung gemeint sein, die durch Versündigungen an dem guten Geschmack hervorgebracht werden, und die allerdings grob genug ausfallen können; dieses sind aber, wie gesagt, Vergehungen, die wohl nicht vor das Forum der Gesetze gezogen werden können. Merkwürdig ist es, daß dieses Gesetz beinah täglich ohne alle Scheu überschritten, und diese

[3]) Siehe Sachs, Über das Baurecht in seinem ganzen Umfange.

Überschreitung niemals von der Obrigkeit mit Ernst gerügt wird."

Aus den Worten des Verfassers spricht deutlich die Auflehnung gegen den Polizeistaat und das Bestreben, die freie Sphäre des Eigentümers vor ungerechtfertigten Übergriffen der Verwaltung zu schützen. Zu seiner Zeit mögen diese Anschauungen für den Städtebau noch haltbar gewesen sein, ohne sich augenfällig auszuwirken. Verhängnisvoll jedoch mußte es werden, als auf dieser Grundlage sich die umfangreiche Bautätigkeit in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelte.

Die örtlichen Bauordnungen hatten in Preußen aus dem ALR. die Bestimmungen zum Schutze gegen Verunstaltung übernommen, doch betrachtete man sie nur als einen besonderen Fall der sicherheitspolizeilichen Vorschriften.

So schreibt z. B. eine Breslauer Bauordnung aus dem Jahre 1850[4]) vor, daß kein Bau genehmigt werden dürfe, „welcher nach den Regeln der Kunst nicht als vollkommen tüchtig und sicher zu betrachten ist, der also die Bewohner des Hauses oder das Publikum durch Einsturz oder auf andere Art gefährden könnte", und „kein Bau darf die öffentlichen Straßen oder Plätze, noch die Ohlau oder die Straßenkanale verengen, verunstalten oder sonst beeinträchtigen".

Dieser letzten Bestimmung wird man keine große Bedeutung beimessen können, schon aus dem Wortlaut geht hervor, daß man keine ästhetischen Absichten verfolgte.

Erst als im letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts der ungeheure wirtschaftliche Aufschwung und Bevölkerungszuwachs sowohl eine bauliche Umgestaltung der Altstädte als auch rasend schnell wachsende Stadterweiterungen zur Folge hatte, griff man mangels irgend einer Beeinflussungsmöglichkeit der Baugestaltung auf die Verunstaltungsbestimmungen des ALR. in größerem Umfange zurück. Die Möglichkeit, mit dieser Bestimmung in die Bauentwicklung einzugreifen, war von vornherein beschränkt, bietet sie doch keinerlei Handhabe, positiv durch Zwangsmittel eine gewünschte Baugestaltung durchzusetzen, beschränkt vielmehr die Polizei darauf, unter gewissen Voraussetzungen ästhetischer Art die Baugenehmigung zu versagen. § 66 I 8 ALR. ist zu allgemein gehalten, um einen Schutz des Stadtbildes zu gewährleisten, und § 71 hat den Mangel, daß er auf Landgemeinden gar nicht anwendbar ist. Auch sah § 71 durch die Wortfassung „grobe" Verunstaltung nur ein Einschreiten gegen ganz besonders häßliche Bauten vor. Dennoch wäre den §§ 66, 71 ALR. ein großes Anwen-

[4]) Berger, S. 33 ff.

dungsgebiet zu einer Zeit regster und regelloseſter Bautätigkeit beſchieden geweſen, hätte nicht das preußiſche Oberverwaltungsgericht durch ſeine enge Auslegung des Begriffs der Verunſtaltung der Praxis die Hände gebunden. Das Oberverwaltungsgericht definierte „grobe Verunſtaltung" dahingehend, daß es ſich um einen poſitiv häßlichen Zuſtand handeln müſſe, der jedes für äſthetiſche Geſtaltung offene Auge verletze.[5])

Die unten angeführten Entſcheidungen zeigen, welche groben Verſtöße gegen jede Gemeinſchaftsordnung im Bauen damals vorkamen, und daß gegen derartige Auswüchſe ein Einſchreiten möglich war. Dagegen konnte nichts gegen ſolche Ordnungswidrigkeiten unternommen werden, die nur gegen die hergebrachten Auffaſſungen von anſtändiger Baugeſtaltung verſtießen, ohne damit öffentliches Ärgernis zu erregen. Das Oberverwaltungsgericht legte die Beſtimmungen ſo aus, wie es den damaligen Zeitanſchauungen entſprach. Nach dieſen gab es ein Verantwortungsgefühl oder ein Empfinden für die über die individuellen Intereſſen des Einzelnen hinausgehende Bedeutung des Bauens nicht. Jeder gab ſeinen Bauten ein Ausſehen, wie er es für ſchön und praktiſch hielt, ohne Rückſicht auf die Umgebung. Dies führte zu beſonders ſtarken Mißklängen, weil es einen einheitlichen Zeitgeſchmack weniger denn je gab.

Die Auswirkungen der ſtarken Bauentwicklung jener Zeit waren auch in Gebieten anderer Rechte die gleichen. So fehlte es in den preußiſchen Ländern gemeinen Rechts an jeder den § 66, § 71 I 8 ALR. entſprechenden Vorſchrift. Hier ſuchten Baupolizeiverordnungen auf Grund örtlichen Herkommens die Lücke der Geſetzgebung auszufüllen; doch wurden in der Praxis kaum höhere Anforderungen als im Gebiete des ALR. geſtellt.

3. Das Preußiſche Verunſtaltungsgeſetz und ſeine Auswirkungen für die Ortsgeſtaltung.

Als um die Jahrhundertwende ein großer Teil des urſprünglichen Bildes der Altſtädte zerſtört und hiſtoriſche Bauten in ihrer Wirkung beeinträchtigt waren, regten ſich allmählich zahlreiche Stimmen, die eine neue geſetzliche Grundlage zum Schutze beſonderer hiſtoriſcher Ortsbilder forderten. Man dachte hier noch nicht an eine allgemeine geſetzliche Einſchränkung der Baufreiheit zu Gunſten einer Einpaſſung von Neubauten in ihre Umgebung, ſondern war vielmehr durch die Zerſtörung alter Ortsbilder auf einen notwendigen Schutz derſelben aufmerkſam geworden. Nachdem im Jahre 1902 das Geſetz gegen die Verunſtaltung landſchaftlich hervorragender Gegen-

[5]) OVG. 2/14, vergleiche weiterhin OVG. in R.- u. Pr. Verw.-Bl. 4/22, 10/96, OVG. 6/322 u. a.

den ergangen war, das besondere Landschaften vor Reklameauswüchsen schützen sollte, wurde im Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden vom 15. Juli 1907 der bisherige Verunstaltungsschutz des ALR. auf eine neue Grundlage gestellt. Der allgemeine Schutz gegen Verunstaltungen wurde zunächst auf alle Ortschaften erweitert (§ 1). Weiterhin hatte die Regierungsvorlage 1907 statt „grobe Verunstaltungen" nur „Verunstaltung" im Gesetzestext vorgeschlagen. Sie führte hierzu aus, daß der bisherige Begriff der groben Verunstaltungen trotz strenger Handhabungen durch die gerichtliche Praxis nur in wenigen Fällen für anwendbar erklärt worden war. In der überwiegenden Zahl der Fälle sei bei dieser engen Begrenzung die Behörde machtlos gegenüber Erscheinungen, die zwar das Straßen- und Ortsbild erheblich störten und häufig verschandelten, aber nicht auf jeden Beschauer positiv häßlich wirkten. Trotz dieser Erkenntnis der Unzulänglichkeit der bisherigen Wortfassung für einen wirksamen Schutz des Ortsbildes wurde im § 1 VG. die Fassung „gröblich verunstaltet" gewählt, weil andernfalls die Grundeigentümer sich in ihrer Baufreiheit beschränkt und der Willkür der Polizeibehörden preisgegeben wähnten. Der § 1 VG. bringt infolgedessen gegenüber den als unzulänglich erkannten Bestimmungen des ALR. keine Neuerung, zumal da die Rechtsprechung „gröblich" gleich „grob" der Fassung des § 71 I 8 ALR. setzte.[6])

Die bisher zu den Bestimmungen des ALR. ergangene Rechtsprechung wurde damit zur Grundlage der Anwendung des § 1 VG. gemacht, und soweit dieser für ein Einschreiten in Frage kam, bot er keine Handhabe, das Straßen- und Ortsbild zu beeinflussen. Es genügt, hierfür nur folgende Auffassung des Oberverwaltungsgerichts (55/410) anzuführen, damit es nicht wunder nimmt, die abscheulichen Häßlichkeiten zu beobachten, die uns heute trotz Verunstaltungsgesetz in Stadt und Land auf Schritt und Tritt begegnen. Das Oberverwaltungsgericht sagte, daß unter dem Begriff einer gröblichen Verunstaltung des Ortsbildes im Sinne des § 1 VG. nicht bloße Unschönheiten fallen, die ein künstlerisches Auge oder ästhetisch besonders vorgebildete Personen verletzen. Der Geschmack der Masse der Durchschnittsmenschen, die bekanntlich auf künstlerische Dinge erst reagiert, wenn sie darauf aufmerksam gemacht wird, wurde damit zum Maßstab erhoben; dies geschah in einer Zeit, die über dem ungeheuren technischen und wirtschaftlichen Fortschritt das Kulturelle an vielen Stellen weitestgehend zu vernachlässigen begann.

---

[6]) Entscheidung des OVG. vom 11. Juni 1909, Deutsche Juristen-Zeitung 1910/318.

Ein Beispiel besagter Häßlichkeiten sind die kahlen Brandmauern. Im Gebiet der geschlossenen Bauweise pflegt jedes Grundstück nicht gleichzeitig bebaut zu werden. Da nun an der Nachbargrenze nach den Bauordnungen (heute: EBO. § 14) sogenannte Brandmauern herzustellen sind, die keinerlei Öffnungen und Durchbrüche haben dürfen, um die Verbreitung eines Brandes zu hindern, stehen diese oft unverputzten Mauern solange kahl und glatt an der Grundstücksgrenze, bis der Nachbar anbaut. Dies kann oft Jahre und Jahrzehnte dauern, je nachdem der Nachbar es für zweckmäßig hält, sein Grundstück anderweitig (Schuppen, Garagen usw.) zu nutzen oder auf eine Wertsteigerung zu späterem Verkauf zu warten. Oft erfolgt aus irgend welchen Gründen die Bebauung des Nachbargrundstücks überhaupt nicht mehr, und die kahlen Mauern verunzieren das Stadtbild für unbegrenzte Zeiten. Eine mehr oder weniger häßliche Reklameaufschrift in Großformat macht diese Einrichtung für den Hausbesitzer noch rentabel, trägt aber meistens nicht zur Verschönerung der kahlen Fläche bei. Diese ewigen Brandmauern sind besonders häufig an der Grenze zu Bahnanlagen (Berliner Stadtbahn!) wie auch dort, wo die Nachbarfläche durch spätere Umwandlung in öffentliche Grünanlagen der Bebauung entzogen wird. Oftmals schließlich nutzt der Nachbar nicht die volle erlaubte Höhe bei der Bebauung aus. Der sein Haus überragende Teil der Brandmauer bleibt damit sichtbar. Brandmauern entstanden besonders zahlreich in den Zeiten regster Bautätigkeit um die Jahrhundertwende, weil dort, wo am Rande der Städte geschlossene Bebauung vorgesehen war, in weiten Räumen hier und dort gebaut wurde, ohne daß in absehbarer Zeit die dazwischenliegenden Flächen sämtlich bebaut werden konnten (Baulücken).[7])

Es gehört wohl keine große ästhetische Vorbildung dazu, um diese Brandmauern als „positiv häßlich" zu betrachten. Anderer Auffassung war das Oberverwaltungsgericht, welches den Umstand, daß ein Bau acht Meter hinter die Baufluchtlinie zurücktritt, so daß die Brandmauer des Nachbarhauses sichtbar bleibt, nicht für grobverunstaltend hielt.[8]) Ebensowenig ist es der Brandgiebel eines Neubaues in einer Straße, für die Bauwiche nicht vorgesehen sind, da sie in allen, in der Entwicklung begriffenen Orten, regelmäßig unvermeidbar sind.[9]) In dieser Entscheidung äußert sich das Oberverwaltungsgericht auch zu Abhilfemöglichkeiten dieser Unschönheiten wie folgt: „Auch durch Ausfugen oder Verputzen erhalten Brandmauern kein schönes Aussehen; sie allgemein aber als

[7]) Vergl. S. 59.
[8]) Preuß. Verw.-Bl. 13/165.
[9]) OVG. 60/467.

häßlich und abstoßend zu bezeichnen, erscheint schon aus dem Grunde nicht angängig, weil eine solche Ausfugung und Verputzung durch baurechtliche Bestimmungen nicht vorgeschrieben ist"; mit anderen Worten, die Baufreiheit war hier durch keine Bauordnungsbestimmungen eingeschränkt, häßliche Brandmauern durch Verputzen zu verschönern, folglich kann das Aussehen dieser Mauern auch nicht als häßlich beanstandet werden!

Auf diese Weise änderte sich an dem geringen Einfluß der Polizei gegen störende Bauten überall dort nichts, wo die allgemeine Klausel des § 1 ein Einschreiten rechtfertigen sollte. Dagegen konnte dort, wo gemäß § 2 Ortsstatute für bestimmte Straßen und Plätze erlassen wurden, der strengere Maßstab der Beeinträchtigung besseren Schutz gewähren. Von dem Erlaß derartiger Ortsstatuten wurde zahlreich Gebrauch gemacht, häufig aber auch unterblieb er, und zwar besonders dort, wo keine den Durchschnitt erheblich überragende und bedeutende Kunstdenkmäler zu schützen waren. Ein Zwang zum Erlaß von Ortsstatuten bestand nicht. So hat manche Gemeinde heute häßlich wirkende Veränderungen ihres Straßen- und Ortsbildes selbst verschuldet, weil sie von den Möglichkeiten des Gesetzes keinen oder nur unzureichenden Gebrauch machte. Um die Auswirkungen des § 2 zu betrachten, muß man sich vor Augen halten, daß der Schutz sich nur auf Straßen von historischer oder künstlerischer Bedeutung und nicht auf jedes eigenartige Straßen- und Ortsbild erstreckte. Ganz verschieden zählen die Ortsstatuten die Umgebung bedeutender Bauwerke, die freilich näher abgegrenzt sein muß, einzelne Straßenteile und Straßen oder ganze Viertel auf. Innerhalb dieses Rahmens hat man in manchen Ortsstatuten Anforderungen über Einpassung an heimische Bauweise und das Gepräge der Umgebung aufgenommen, die heutigen Gedankengängen hierzu nahekommen. Wie die Ausführungsanweisung zum Verunstaltungsgesetz besagt[10]), kann für Straßen mit ausgeprägtem historischen Charakter vorgeschrieben werden, daß Neubauten oder bauliche Veränderungen sich der zur Zeit der Entstehung der Straßen herrschenden Bauweise anpassen müssen. Dabei können Bestimmungen über die äußere Gestaltung der Baulichkeiten, die zu verwendenden Baustoffe, die Farbengebung und anderes mehr getroffen werden. Dort, wo tatsächlich derartige ins einzelne gehende Bestimmungen besagten, was verlangt wird, um eine Beeinträchtigung zu verhindern, konnte der Zweck des Gesetzes erreicht werden. In der Regel jedoch schrieben die Ortsstatuten höchstens vor, daß im alten Stil gebaut werden solle, sagten vielleicht auch noch, was im einzel-

[10]) Zu §§ 2—7 Ziffer 2a, abgedruckt bei Loening, S. 98.

nen nicht erlaubt sei, in den meisten Fällen beschränkten sie sich aber darauf, die allgemeinen Begriffe, Beeinträchtigung und Verunstaltung zu wiederholen. So gilt in Nürnberg[11]) die Bestimmung, daß innerhalb der Altstadt nur im altnürnberger Stil gebaut werden darf. In Osterrode werden verboten: Dächer aus Pappe, Holz, Zement, Wellblech, glasierten Ziegeln, Zementplatten, Ornamentmuster auf Dachflächen u.a.m. sowie kahle Brandgiebel. Wird auch eine allgemeine Formel dafür, was unzulässig ist, der Vielfalt der Verhältnisse besser gerecht, so bieten doch bestimmte Vorschriften der Baupolizei eine bessere Handhabe zum Einschreiten. Jede nähere Erläuterung, was unter Beeinträchtigung verstanden werden soll, ist in diesem Sinne ein glücklicherer Maßstab als der allgemeine Gesetzesbegriff. Das Ortsstatut von Bonn schreibt beispielsweise vor, daß Bauten in ihrem Äußeren so zu gestalten sind, daß sie sich dem Stadt-, Straßen- und Platzbild harmonisch einfügen, bzw. sich an die Eigenart und den Eindruck der Bauwerke anlehnen sollen. Weiterhin sind zu diesem Zwecke die zur Verwendung kommenden Bauformen, die Gestaltung der Umrißlinien an Dächern und Brandmauern, Schornsteinen, Auf- und Vorbauten sowie die zu verwendenden Baustoffe und Farben und die Höhe der Gebäude dem Orts- und Straßencharakter, den Nachbargebäuden und den nach § 2 zu schützenden Bauwerken anzupassen. Hiernach kann die Baupolizei ohne weiteres Baugesuche ablehnen, wenn darin diese Einzelheiten erheblich abweichen. Wieweit bei dem Begriff „Anpassung" gegangen werden kann, läßt sich freilich nicht festlegen und muß dem Ermessen der handelnden Beamten überlassen bleiben.

In jüngerer Zeit neu erlassene Ortsstatuten haben sich die Erfahrungen der Praxis zu Nutze gemacht und geben besonders eingehende Erläuterungen darüber, was als Beeinträchtigung anzusehen ist. Sehr zweckmäßig ist hier beispielsweise, wenn die gleichen Erfordernisse für Bauten bezüglich ihrer Beeinträchtigung des Ortsbildes auf alle kleineren Bauwerke erstreckt werden, wie Trinkhallen, Zelte, Fernsprechzellen, Anschlagsäulen, Lichtträger und Masten aller Art, ebenso wie auf Ausbildung und Einfriedigung der Vorgärten. Die Ortssatzung für Berlin aus dem Jahre 1923[12]) führt als möglicherweise störend weiterhin Vorbauten, Erker und Balkone, Turm- und Dachaufbauten an, wenn sie eine Abmessung, Form oder Verteilung zur gesamten Erscheinung des Bauwerkes haben, die nicht im Verhältnis zum Ganzen und zu den Nachbargebäuden steht. Freistehende Brandmauern soll die Bestimmung

[11]) Über die bayrischen Bestimmungen vergleiche S. 78, Anm. 23.
[12]) Baltz, S. 688 der 5. Auflage.

verhindern, daß eine Beeinträchtigung dann vorliegt, wenn in den Gebieten der geschlossenen Bauweise die Hausfront ganz oder zum Teil hinter die Baulucht zurücktritt und dabei der Anschluß an die Nachbarbauten nicht durch solche Lösungen bewirkt wird, die das künstlerische Empfinden befriedigen. Diese Fassung ist ziemlich unbestimmt, auch war, wie dargelegt, der Anspruch an das, was künstlerisch befriedigend ist, nicht allzu streng. Im Gebiete der geschlossenen Bauweise dürfte ein Zurücktreten hinter die Baulucht überhaupt nicht gestattet werden. Geeigneter erscheint dagegen, daß Baulücken eindeutig als Beeinträchtigung angesehen werden sollen, leider natürlich nur in den besonders geschützten Gebieten, auf die sich ein gemäß § 2 VG. erlassenes Ortsstatut bezieht. Bauwerke an und auf diesen Ortsgebieten, Straßen und Plätzen dürfen daher weder ganz noch teilweise abgebrochen werden, bevor nicht hierzu eine baupolizeiliche Genehmigung erteilt ist. Die Genehmigung kann so lange versagt werden, als ein Ersatz für die abzubrechenden Teile nicht baupolizeilich genehmigt und seine Ausführung gesichert ist, oder baupolizeilich auf einen Ersatz verzichtet wird. Hierdurch wird das Entstehen neuer Baulücken verhindert und es bleibt damit nur eine Erweiterung dieser Bestimmung auf das ganze Ortsgebiet zu wünschen übrig.

Dort aber, wo der Begriff Verunstaltung im Ortsstatut wiederholt oder nur der Gesetzesausdruck Beeinträchtigung gewählt ist, ist die Baupolizei insofern gehemmt, als sie leicht mit anderer Auffassung der nächsten Instanz im Rechtsmittelverfahren über das Vorliegen der Voraussetzungen dieser allzu weit gefaßten Begriffe rechnen muß.

Zusammenfassend läßt sich über die Bedeutung des § 2 VG. sagen, daß er sich im ganzen segensreich ausgewirkt hat. Die Erfahrung hat gezeigt, daß eine genauere Bestimmung dessen, was an Baugestaltungen nicht sein soll, den örtlichen Verhältnissen gerechter wird als eine Generalklausel.

Nicht nur für Straßen von historischer und künstlerischer Bedeutung bot das Gesetz die Möglichkeit, einen schärferen Maßstab anzulegen, sondern auch die Schutzbedürftigkeit von Badeorten, Landhausvierteln, Prachtstraßen und bestimmten, unter § 2 nicht fallenden Flächen, wurde anerkannt. Hier können nach § 4 durch Ortsstatuten besondere Anforderungen an die äußere Gestaltung der Bauten gestellt werden, und zwar auch für noch nicht bebaute Flächen. Es ist dies der einzige Fall, wo im Interesse einer gewissen Geschlossenheit des Ortsbildes und zur Wahrung der Eigenart von Badeorten, Landhausvierteln usw. ausgesprochen positive Anforderungen an die Baugestaltung gestellt werden konnten. Diese für damalige

Begriffe unerhört weitgehende Einschränkung der Baufreiheit nimmt weniger wunder, wenn man sich klar macht, daß erhebliche wirtschaftliche Interessen hierbei eine Rolle spielten. Badeorte, wie überhaupt Erholungsorte mit viel Fremdenverkehr, mußten mit Rücksicht auf ihre Besucher auf eine gewisse Einpassung in Landschaft und hergebrachte Bauweise Wert legen. Es wurden daher ortsübliche Bauform, Entfernung der Häuser von der Nachbargrenze, Höchstzahl von Geschossen, Zulässigkeit und Größe von Nebengebäuden und weiteres, je nach dem örtlichen Bedarf, vorgeschrieben. Dazu konnte, wie die Ausführungsanweisung besagt, nicht nur eine grobe, sondern jegliche Verunstaltung untersagt werden, ein Maßstab, der zwischen gröblicher Verunstaltung und Beeinträchtigung liegt, letzterer aber näher kommt. Die Erfahrung mit derartigen, bestimmte Anforderungen stellenden Ortsstatuten wird im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit, künftig allgemein derartige Ortsstatuten zu erlassen, auszuwerten sein.

4. Die Bedeutung der Bauberatung.

Was auf dieser gesetzlichen Grundlage nicht erreicht werden konnte, erstrebte man in Ergänzung des gesetzlichen Zwanges durch Aufklärung. So wies ein Erlaß des Ministers der öffentlichen Arbeiten und des Ministers des Innern vom 10. Januar 1908[13]) auf Maßnahmen gegen bauliche Verunstaltungen außerhalb des Gesetzes von 1907 hin: Er stellt zunächst hierin klar, was an schlechter Baukultur in den letzten Jahrzehnten entstanden ist. Mit der Zunahme der Wohlhabenheit der Bevölkerung und mit der Einführung von Neuerungen auf dem Gebiete der Baukonstruktionen, Wiederherstellung von Baustoffen, sei die Neigung vorherrschend geworden, den Häusern ein in die Augen fallendes Äußeres, eine moderne Erscheinung, zu geben. Wenn heute die großstädtischen Hausformen, um aufzufallen, auf Mittel- und Kleinstädte und ländliche Bauten übertragen wurden, so gehe damit jeder für eine Gegend charakteristische Heimatstil verloren. Weiterhin wird bemängelt, daß die Absicht, dem Bauwerk ein möglichst stattliches Aussehen zu geben und eine malerische Wirkung zu erzielen, in einer Häufung von Motiven aller Art und in einer Überladung mit Architekturgliedern einen Ausdruck findet, der jedes gebildete Auge verletzt. Auch sei es äußerst bedenklich, bei solch einer, auf äußeren Schein gerichteten Bauweise, Bauglieder, die für Werkstein gedacht sind, in Zementguß oder Gipsstuck nachzuahmen und Schmuckformen von künstlerischer Erfindung und Ausführung in fabrikmäßig hergestellten Ersatzstoffen nachzubilden.

[13]) Abgedruckt bei Loening, S. 111.

Es ist wichtig, zu wissen, daß es diese Erkenntnisse also, die uns recht modern anmuten, bereits vor 30 Jahren gegeben hat. Es stimmt nicht, wenn heute vielfach geglaubt wird, daß jene vierstöckigen Großstadthäuser auf dem Lande, wie auf dem Marktplatz der Kleinstädte, damals nicht als eine Verschandelung empfunden wurden. Es stimmt ebenso wenig, daß jene Erzeugnisse des Jugendstils, welche der Minister bemängelt, dem damals herrschenden Stilgefühl entsprachen. Der Ministerialerlaß, ebenso wie die damals schon vorhandenen Bestrebungen des Heimatschutzes, zeigen uns, daß man in maßgeblichen Kreisen sehr wohl wußte, wohin diese Bauentwicklung ging. Es fehlte nur an jeder gesetzlichen Handhabe, um die Folgerungen aus jenen Erkenntnissen zu ziehen. Der Ministerialerlaß beschritt daher, um Besserung zu schaffen, folgenden Weg: Die Oberpräsidenten sollten den berufenen Organen der Staats-, Provinzial- und Ortsbehörden nahelegen, die bauliche Entwicklung der unter ihrer Verwaltung, Aufsicht und Obhut stehenden Ortschaften mit besonderer Aufmerksamkeit zu verfolgen. Weiterhin sollten sie, neben den durch das Gesetz vom 15. Juli 1907 gegebenen Maßnahmen, eine aufklärende, belehrende und anregende Tätigkeit entfalten. Man versprach sich von dieser Aufklärung, welche in tatkräftiger Mitarbeit bereitwilliger sachverständiger Kreise erfolgen sollte (Heimatschutz und Verschönerungsvereine), daß der Sinn für das natürlich, sachlich Zweckmäßige und einfach Schöne neu geweckt werde. Man glaubte, auf diesem Wege die Erkenntnis fördern zu können, daß, wer ein Haus baut, dabei allgemeine Schönheitsrücksichten zu erfüllen sowie eigenen Geschmack mit Anpassung an die Umgebung zu vereinigen hätte. Diese Anregung des Ministers führte u. a. zur Einrichtung der Bauberatungsstellen.[14]) Diese haben durch Aufklärung und Beratung der eine Baugenehmigung nachsuchenden Architekten viele Auswüchse verhindert. Bei gutem Willen beider Teile lassen sich häufig Zugeständnisse für einen geplanten Bau zu Gunsten der Einpassung in die Umgebung erreichen. Doch läßt sich gegenüber eigenwilligen Baumeistern, wenn nicht mit gesetzlichen Mitteln, so erst recht nicht auf diesem Wege zum Ziele gelangen. Ebenso wie der Versuch, durch positive Vorschläge über die Gestaltung des einzelnen Bauvorhabens auch Einfluß auf die Gestaltung des Straßenbildes zu nehmen, nur dann Erfolg haben kann, wenn die beratende Stelle sich bereits einen Wunschplan von dem erstrebten Aufbau eines entstehenden Viertels gemacht hat. In der Regel beschränkten sich die Bauberatungsstellen jedoch darauf, durch Beratung einzelner Baupläne bessernd zu wirken, damit konnten sie aber kein einheit-

[14]) Vergl. hierzu Baupol. Mitteil. 1934/38; 48.

liches Straßenbild erzielen. Bauberatungsstellen sind soweit zweckmäßig, wie die ihnen gegebenen Wirkungsmöglichkeiten reichen. Wenn man geglaubt hat, durch vorstehenden Erlaß grundsätzlich die Mängel unharmonischer Bauweise und häßlich zusammengesetzter Straßen zu vermeiden, so lehrt die Erfahrung, daß es auf diesem Wege nicht erreicht worden ist. Derartige, für die Allgemeinheit wichtige Belange können nicht dem guten Willen des einzelnen überlassen bleiben, sondern müssen bis zu einer gewissen Grenze mit gesetzlichem Zwange durchgesetzt werden Wie häufig sehen wir, z. B. in neueren Villen- oder Siedlungsvierteln, nebeneinander neugebaute Landhäuser alter Bauart mit üblichem Dach und solche in kubistischem Stile mit Flachdach. Es ist hier nicht der Raum, abzugrenzen, was als eigenartig zulässig sein kann, ohne die Einheit zu stören, und wo das Verlangen nach Einheit zu weit geht und zu schematischer Gleichförmigkeit führt. Obiger Fall mußte nach heute fast einhelliger Ansicht als erheblich störend vermieden werden, und das hat die Bauberatung nicht vermocht. Was sich ein Baumeister oder sein Auftraggeber vorgenommen hat, wird er nur in geringfügigen Einzelheiten auf Veranlassung der Bauberatung abwandeln. Zur Unterstützung gesetzlicher Vorschriften über eine Einpassung der Bauten an ihre Umgebung wird der Arbeit der Bauberatung unter Ergänzung des gesetzlichen Zwanges eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zukommen. Gerade in ästhetischen Fragen ist es wichtig, der freiwilligen Mitarbeit der einzelnen Baumeister einen den Umständen angemessenen Spielraum innerhalb gesetzlicher Rahmenvorschriften zu lassen. Eine Bauberatung kann dann noch zur Ergänzung von Einzelheiten in Richtung auf ein Zielbild des Gesamtaufbaues beitragen. Diese Aufgabe konnte die Bauberatung unter Herrschaft des Verunstaltungsgesetzes nicht erfüllen, da es keinerlei Vorschriften und Pläne darüber gab, was in bereits bebauten wie in Bebauung begriffenen Vierteln für eine Gestaltung des Gesamtbildes erstrebt wurde.

5. Die Bestimmungen der Bauordnungen über die äußere Gestaltung der Bauten.

Die Machtlosigkeit der Baupolizeibehörden gegenüber unerwünschten Bauvorhaben, die sich aus der Auslegung des Begriffs der groben Verunstaltung überall dort ergab, wo keine Ortsstatuten erlassen waren oder erlassen werden konnten, wurde allmählich immer mehr Gegenstand heftiger Kritik durch die maßgeblichen Städtebauer und die Kreise der Heimatschutzbewegung. Das Preußische Wohnungsgesetz vom 12. März 1918 (WG.) füllte neben den durch den Krieg bedingten Bestimmungen über Wohnungsaufsicht auch allgemeine Lücken der Baugesetzgebung aus. Es gab die Ermächtigung, durch Bau-

ordnungen Dinge zu regeln, die über ihre bisherige Rechtsgrundlage (§ 10 II 17 ALR.) hinausgingen, und wählte diesen gleichen Weg für Bestimmungen über die äußere Gestalt der Bauten.

Danach (Art. 4 § 1 Ziffer 4 WG.) können durch Bauordnungen der Verputz und Anstrich oder die Ausfugung der vornehmlich zu Wohnzwecken dienenden Gebäude und aller von Straßen, Plätzen oder anderen öffentlichen Verkehrsflächen aus sichtbaren Bauten, sowie die einheitliche Gestaltung des Straßenbildes geregelt werden, und zwar unter Berücksichtigung der Gesichtspunkte des Denkmals- und Heimatschutzes. Der vom Minister für Volkswohlfahrt zur Vereinheitlichung der örtlichen Baupolizeiordnungen herausgegebene Entwurf einer Einheitsbauordnung (EBO.) enthielt im § 24 eine diesbezügliche Bestimmung. Die Einheitsbauordnung sollte bei Neubearbeitung der Bauordnungen als Muster dienen, gerade § 24 wurde dann auch in seiner allgemein gehaltenen Fassung nahezu wörtlich übernommen.[15]) Nun scheint § 24 EBO. weit mehr zu verlangen als das Verunstaltungsgesetz. Zum mindesten stellt das Erfordernis, daß die einheitliche Gestaltung des Straßenbildes nicht gestört werden soll, gegenüber der gröblichen Verunstaltung des § 1 VG. einen schärferen Maßstab dar. Er bietet die Handhabe, nicht nur positiv häßliche Bauten zu untersagen, sondern auch geringere Verstöße gegen die Ordnung und Einheitlichkeit zu verhindern. Dadurch aber, daß nur gesagt wird, die für das Straßenbild wichtigen Faktoren, Bauart, Bauform, Baustoff und Farbe sollen die einheitliche Gestaltung nicht stören, beschränkt sich die Polizei weiterhin auf die negative Tätigkeit der Verhinderung dessen, was besonders auffallend aus dem Rahmen fällt. Die Polizei macht sich kein eigenes Bild, welche Gestaltung die Straße erhalten soll, und wie Bauart, Bauform, Baustoff und Farbe der einzelnen Gebäude beschaffen sein sollen. Das wäre mit ihren damaligen Aufgaben unvereinbar gewesen. Das Verunstaltungsgesetz von 1907 hatte die polizeiliche Ermächtigung des § 10 II 17 ALR. nicht dahin erweitert, daß diese nun schönheitsfördernd wirken solle. Die Baupolizei sollte vielmehr nur verhindern, daß Unschönes in Erscheinung tritt. Hieran hat auch der auf Grund Artikel 4 § 1 Ziffer 4 WG. erlassene § 24 EBO. und damit der örtlichen Bauordnungen nichts ändern wollen und können. Das wäre unvereinbar gewesen mit der Stellung der Verwaltung zum Bürger, den sie nach den damaligen Auffassungen vom Rechtsstaate in der staatsfreien Sphäre ungestört lassen mußte.

[15]) So z. B. Bauordnung von Berlin aus dem Jahre 1925; abgedruckt bei Baltz, S. 656 der 5. Auflage. Bauordnung für das platte Land des Regierungsbezirks Breslau. Grieger, S. 71.

Klar spricht dies auch ein Erlaß des Ministers für Volkswohlfahrt vom 29. Juni 1923 aus.[16]) Hier wird Artikel 4 § 1 Ziffer 4 WG. noch erläutert durch Bezeichnung dessen, was in die Bauordnungen aufzunehmen ist. Sie sollen danach Forderungen enthalten für alle, vornehmlich zum Wohnen dienenden Gebäude, wie überhaupt für alle, von öffentlichen Verkehrsflächen sichtbaren Bauten und deren Teile. Diese Forderungen verlangen allgemein eine Gestaltung, äußerliche Behandlung und Erhaltung sämtlicher Außenseiten des Verputzes der Brandgiebel in der Weise, daß sie nicht störend wirken. Bei Anstrich der Gebäude wie einzelner Gebäudeteile und auch der Reklameflächen muß die einheitliche architektonische Absicht und die Einheit der Farbenwirkung gewahrt werden. Schließlich dürfen Gebäude, die in ihrem Äußeren ein architektonisches Ganzes bilden, nicht so umgestaltet oder farbig behandelt werden, daß der einheitliche Eindruck des Bauwerks gestört wird. — Auf dem Wege, der durch fortschreitende Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen die Baufreiheit zu Gunsten der Ordnung und Einheitlichkeit einschränkte, müssen diese Forderungen des Ministerialerlasses als ein Maßstab angesehen werden, der sich unseren heutigen Auffassungen über Baugestaltung bereits erheblich nähert. Die besondere Erwähnung der Brandgiebel zeigt, daß man nicht mehr gewillt war, diese im bisherigen Maßstabe zu dulden. Hier fügt z. B. die Bauordnung für Berlin dem sonst wörtlich aus der Einheitsbauordnung übernommenen § 24 die Bestimmung hinzu: „Brandgiebel müssen sich im wesentlichen decken", was einem Entstehen neuer freistehender Brandgiebel bis zu einem gewissen Grade vorbeugen konnte. Andererseits zeigt sich gerade in diesem Erlaß deutlich, daß Ausgangspunkt aller Anforderungen im Grunde immer nur der einzelne Bau ist, der nicht gegen bestimmte Grundsätze verstoßen darf, und daß eine Vorstellung von einer bestimmten zu erstrebenden Gesamtwirkung aller Bauten noch nicht vorhanden war.

Die Wirkung der neuen Handhaben der Polizei für die Erreichung eines einheitlichen Ortsbildes wurde nun erheblich dadurch abgeschwächt, daß, wie bisher über das Vorhandensein einer Beeinträchtigung, so auch über die Erfordernisse eines einheitlichen Ortsbildes, wie des Heimatschutzes, in dem vergangenen Zeitabschnitt recht verschiedene Auffassungen möglich waren. Auch hier mußte die Baupolizei damit rechnen, daß die Gerichte im Beschwerdeverfahren über diese ästhetischen Begriffe anderer Ansicht sein konnten, sie war daher vorsichtig genug, eine Aufhebung ihrer Verfügungen nicht aufs Spiel zu setzen. Der Begriff der Verunstaltung war auch keineswegs

[16]) Abgedruckt bei Baltz, 5. Auflage, S. 344.

in Praxis und Rechtsprechung abgelöst worden, woraus sich ergibt, daß man im § 24 BO. keinen neuen Maßstab erblickte. Infolgedessen sehen wir heute Bauten aus neuester Zeit im Stile der Sachlichkeit errichtet, ohne irgendwelche Anpassung an die umgebenden Häuser alter und ältester Bauweise, auch wo diese dem Straßenbild das Gepräge geben. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß der neue, strengere Maßstab der Bauordnungen nur bei Neu- und Umbauten zur Anwendung kommen konnte, denn der Geltungsbereich der Bauordnungen ist eindeutig im § 2 derselben umrissen. Gegen bestehende Bauten, an denen keinerlei Veränderung vorgenommen wird, kann nichts unternommen werden, es sei denn aus allgemein polizeilichen Gründen. (§ 10 II 17 EALR. bzw. später § 14 PVG.). Dies bringt auch § 35 EBO. zum Ausdruck, wonach eine Bauordnung für Bauten, die nach einer früheren Bauordnung vorschriftsmäßig errichtet waren, nur insoweit von Bedeutung ist, als polizeiliche Gründe, insbesondere solche der öffentlichen Sicherheit, eine nachträgliche Durchführung nicht beachteter Bestimmungen der neuen Bauordnung notwendig machen. Für ästhetische Belange kann hiernach eine Rückwirkung des § 24 EBO. nur in Frage kommen, wenn das Äußere der Gebäude nicht ordnungsmäßig unterhalten wird.

Auf einen besonderen Mangel des § 24 EBO. sei noch hingewiesen. Ein einheitliches Bild der Straße kann nur dann geschützt werden, wenn es bereits vorhanden ist. Überall dort, wo eine Straße erst im Entstehen begriffen ist, können danach störende Bauten nicht auf Grund von § 24 EBO. untersagt werden.[17]) Ein im Entstehen begriffenes Straßenbild wird sich nur schützen lassen, wenn die genehmigende Behörde sich bereits einen Plan gemacht hat, wie die Straße oder das Viertel einmal aussehen soll und danach ihre Anforderungen stellt.

6. Die Vorschriften der übrigen Länder über Verunstaltungsschutz.

Die Betrachtung der preußischen Bestimmungen zeigt die baurechtlichen Vorschriften in bezug auf Straßen- und Ortsbild und ihre Auswirkungen. Die gleichen Wirkungen ließen sich im großen und ganzen an Hand der übrigen landesgesetzlichen Bestimmungen aufzeigen, gleich ob sie der preußischen Regelung mehr oder weniger ähneln; denn Grundlage für die Art der Einflußnahme der Baupolizei auf das Straßen- und Ortsbild war nicht die besondere Fassung der diesbezüglichen Gesetze, sondern die Auffassung von den Aufgaben der Verwaltung. Für die Mehrzahl der Landesrechte hat aller-

[17]) Vergl. Entscheidung des OVG. vom 3. Juli 1930, nicht veröffentlicht; behandelt in B. u. G. 31/92.

bings der preußische Begriff der Verunstaltung als allgemeiner Maßstab stark eingewirkt. So haben sich beispielsweise die Länder Sachsen[18]), Oldenburg[19]), Braunschweig[20]), Bremen[21]) und Lippe[22]) an das Vorbild des Preußischen Verunstaltungsgesetzes eng angelehnt, und es erübrigt sich, auf die geringen Abweichungen der einzelnen Gesetze einzugehen. Etwas anders ist die Regelung in Süddeutschland. Hier bestehen keine Spezialgesetze, sondern die Bauordnungen treffen ebenfalls Bestimmungen ästhetischer Natur, ähnlich wie auf Grund des Wohnungsgesetzes in Preußen.

In Bayern[23]) und Baden[24]) geben die Polizeistrafgesetzbücher die Ermächtigung für das zuständige Ministerium, baupolizeiliche Vorschriften im Wege der Verordnung und durch die Ortspolizei im Wege der ortspolizeilichen Anordnung zu erlassen. In Bayern können auf Grund der Bauordnung[25]) für Städte über 20000 Einwohner polizeiliche Vorschriften im Interesse der Verschönerung ergehen. Sehr allgemein gehalten ist die Bestimmung (Bauordnung § 53 IV), daß „bei allen Neubauten und Hauptreparaturen an der Straßenseite den Anforderungen der Ästhetik zu genügen ist". Auch hier können wieder darüber hinaus für geschichtlich oder künstlerisch wichtige Straßen und Bauwerke erhöhte Anforderungen gestellt werden. Die Ermächtigung für die Baupolizei, aus ästhetischen Rücksichten tätig zu werden, erscheint ziemlich weit gefaßt, wird aber erheblich eingeschränkt durch die Rücksichten, die das Gesetz im Interesse des Bauherrn auferlegt hat. Sie ziehen der Anwendung dieser Bestimmungen beachtliche Schranken. Die im Interesse der Verschönerung verlangten Abänderungen des Bauplanes dürfen die Kosten der Bauausführung nicht wesentlich vermehren (Art. 101 III Satz 2).

In Baden wurde durch die Landesbauordnung vom 1. September 1907[26]) §§ 33—35 die nähere Regelung des Verunstaltungsschutzes den ortspolizeilichen Vorschriften vorbehalten. Diese können im einzelnen nähere Bestimmungen über die

---

[18]) Gesetz gegen die Verunstaltung von Stadt und Land vom 10. März 1909.

[19]) Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden vom 11. Januar 1910.

[20]) Gesetz gegen die Verunstaltung von Stadt und Land vom 1. Februar 1911.

[21]) Gesetz betreffend den Schutz von Baudenkmälern und Straßen und Landschaftsbildern vom 4. März 1909.

[22]) Heimatschutzgesetz vom 17. Januar 1920.

[23]) Bayrisches PolStrGB., Art. 101, III.

[24]) Badisches StGB. § 116 I, § 130.

[25]) Bauordnung vom 17. Februar 1901, Art. 53 IV; Bauordnung vom 3. August 1910.

[26]) Jetzt geändert durch Gesetz vom 13. Februar 1935 (vergleiche Zentralblatt der Bauverwaltung, 1935/317).

äußere Ausgestaltung der Bauten erlassen und die Verunstaltung der Straßen, Plätze und des Ortsbildes durch Bauten oder bauliche Änderungen verbieten. Weiterhin kann für Gebäudeteile, die nach öffentlichen Wegen gerichtet oder von dort aus sichtbar sind, „ein gefälliges Äußeres" gefordert und „ein verwahrloster oder das Straßenbild sonst verunzierender Zustand" versagt werden. Daneben können für einzelne Straßen und Plätze noch höhere Anforderungen an die architektonische Ausgestaltung der Bauten gestellt sowie geschichtlich oder künstlerisch bedeutungsvolle Ortsbilder und Baudenkmäler besonders vor Beeinträchtigung geschützt werden. Die Ähnlichkeit mit dem im gleichen Jahre mit der Badischen Landesbauordnung erlassenen Preußischen Verunstaltungsgesetz ist hier augenfällig.

Auch in Württemberg (Bauordnung vom 28. Juli 1910) ist der Maßstab praktisch der gleiche, da nach Artikel 98 ein eigenartiges Orts-, Straßen- und Landschaftsbild in keiner auffälligen, das Schönheitsempfinden gröblich verletzenden Weise beeinträchtigt werden darf. Im Gegensatz zu Preußen darf aber das Verbot keine wesentliche Schädigung für den Betroffenen nach sich ziehen.

Einige Besonderheiten weist das Hamburgische Baupflegegesetz vom 15. März 1929 auf, insofern als der Schutz gegen Verunstaltung hier dem Baupflegeamt obliegt (§ 2), dem ein Sachverständigenbeirat beigeordnet ist. Das Baupflegeamt hat ein Einspruchsrecht gegen die Ausführung von Bauten und baulichen Änderungen jeder Art und von Einfriedigungen, gegen die Aufstellung oder Veränderung von Kunstwerken und Denkmälern sowie Grabmälern, wenn die beabsichtigten Maßnahmen, das Straßen-, Orts- und Landschaftsbild verunstalten oder erheblich beeinträchtigen würden. Unter diesen Voraussetzungen kann es auch anordnen, daß verwahrloste Bauten, Lauben usw. zu entfernen oder wiederherzustellen sind. Das Baupflegeamt entscheidet nach freiem Ermessen, und die Baupolizei hat nur die Beschlüsse des Baupflegeamtes auszuführen. Doch dürfen aus der Entscheidung des Baupflegeamtes den Betroffenen nicht unverhältnismäßige, wirtschaftliche Nachteile erwachsen oder die gesetzlich statthafte Ausnutzung des Baugrundes nach Grundfläche und Höhe nicht erheblich beschränkt werden. Der Maßstab, nach welchem die Versagung der Baugenehmigung erfolgt, ist auch hier der gleiche.

7. Neue Wege zum Schutze des Ortsbildes seit 1933.

a) Die Handhabung der alten Bestimmungen im neuen Geiste.

Nach der Machtergreifung durch den Nationalsozialismus erstrebten die maßgebenden Behörden sogleich eine Besserung der bisherigen Bauweise. Die Gesichtspunkte, welche hierzu

führten, sind bekannt. Handelt es sich doch um Verwirklichung von Bestrebungen, die nicht neu sind. Die veränderte Staatsform bot nur die Möglichkeit, das bereits für richtig Erkannte durchzusetzen. Solange jedoch keine Änderung der gesetzlichen Grundlagen des Baurechts erfolgt war, konnte nur jede Verwaltungsbehörde durch Handhabung der alten Bestimmungen im neuen Geiste für eine größere Beachtung der Gemeinschaftsgebundenheit des Bauens sorgen. Doch ließ die Bindung an die bestehenden Gesetze und ihre hergebrachte Auslegung teilweise den neuen Bestrebungen nicht genügend Raum. Zwar mußte sich z. B. das Urteil über das, was verunstaltend wirkt, das was „positiv häßlich" ist, zunehmend ändern, je mehr durch die Arbeit der Partei und ihrer Gliederungen der Blick der Bevölkerung für ästhetische Fragen geschult wurde. Parolen, wie Schönheit der Arbeit, Schönheit des Dorfes und der Stadt, Schutz der Heimat vor Entstellungen durch ortsfremde Bauweise, machten auf bisherige Unachtsamkeiten aufmerksam. Dennoch zeigte sich bald, daß das bisherige Baurecht eine grundlegende Neugestaltung verlangte, um diesen neuen Anforderungen gerecht zu werden. Die erwähnte Aufklärungsarbeit konnte nicht unterstützt werden, solange sich die Rechtsprechung weiter darauf berief, daß die Beurteilung eines besonders gebildeten Kreises nicht maßgebend sein soll, und damit Verunzierungen des Straßenbildes weiter geschehen ließ.[27]) Die Verwaltungsgerichte mußten polizeiliche Verfügungen, die sich nicht im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Ermächtigung hielten, außer Kraft setzen.

Überall griff man daher zum Mittel der Aufklärung. In Leitsätzen, Richtlinien und Baugeboten wurde auf die Pflicht zur harmonischen Einordnung in die Umgebung hingewiesen und vor allem die maßgeblichen Punkte zusammengestellt, auf die es bei einer derartigen Einordnung ankommt. Sehr ins einzelne gehen die Merksätze für das Bauen in Stadt und Land, welche von der Bauberatungsstelle des Landesvereins Sächsischer Heimatschutz im Einverständnis mit dem sächsischen Ministerium des Innern herausgegeben wurden.[28]) Angefangen vom Baukörper über seine Teile, wie Dach, Sims, Fenster, Farbe und Putz des Hauses, bis zur Einfriedigung und dem Garten sind hier eine Menge von Erfordernissen zusammengetragen, deren Berücksichtigung ein befriedigendes Straßen- und Ortsbild gewährleistet. Derartige Merksätze können freilich heute mehr Wirkung haben, ganz abgesehen davon, daß sie mit den Mitteln der Propaganda eingehämmert werden, weil hinter ihnen die von Partei und Staat getragene Kultur-

[27]) B.M. 36/104.
[28]) B. u. G. 1934/239.

auffassung steht. Dennoch bleibt ihr Wirkungsgrad ein beschränkter, weil sich nicht so schnell der fehlende Sinn und Geschmack für das geforderte Ziel anerziehen läßt. Besonders, wenn es sich um Verzicht auf eigene Wünsche zu Gunsten der Einpassung handelt, wird die Eigenwilligkeit des einzelnen aus Gewohnheit siegen. Dies trifft z. B. auf den Merksatz des Heimatschutzes zu, daß plumpe Vorbauten, Erker, Balkone die ruhige Erscheinung häufig beeinträchtigen und auf dem Lande und in der Kleinstadt meist völlig überflüssig sind.

b) Eine vorbildliche Ortssatzung (Stuttgart).

Einen ähnlichen Inhalt haben die zehn Baugebote Stuttgarts. Doch hatten sie nur Übergangscharakter, da sie bald ihre rechtliche Formulierung in der neuen Stuttgarter Ortsbausatzung[29]) fanden. Diese zeichnet sich durch strenge Bauvorschriften aus. Die Hangbebauung von Stuttgart, rings um den Talkessel, läßt weit mehr als in der Ebene die Bauten von jedem Punkt aus in Erscheinung treten. Der Schutz des Ortsbildes ist hier besonders dringend. Das Verbot einer geringeren Stockwerkzahl als in der Ortsbausatzung vorgeschrieben (§ 11), schafft eine wesentliche Voraussetzung für die einheitliche Blockfront und verhindert von vornherein das Entstehen von Brandgiebeln. Diesem Ziel dient auch die Bestimmung, daß Schuppen, Scheunen, Stallgebäude, Waschküchen sowie sonstige untergeordnete Bauten nicht an die Straße oder so gestellt werden dürfen, daß sie von der Straße aus sichtbar sind (§ 12). Der Ausschluß untergeordneter Gebäude von den Wohnstraßen soll allgemein verhindern, daß Baulücken auf diese Art genutzt und ihrer Bestimmung als Bauland entzogen werden. Durch die weitere Bestimmung, daß Brandgiebel und sonstige freistehende Gebäudeseiten in der Regel nach Baustoff, Form und Farbe gleichartig wie die Straßenseite ausgebildet werden müssen, wird das Entstehen von Brandmauern, die das Stadtbild verschandeln, unmöglich gemacht. Weiterhin kann zur Erzielung eines guten Stadtbildes für bestimmte Gebiete oder deren Teile durch besondere Anbauvorschriften die Dachform und ihre Neigung vorgeschrieben werden. Es heißt also nicht mehr, wie früher so häufig, Gebäude sollen sich dort einpassen, wo ein besonderes Straßenbild gewahrt werden muß, sondern genaue Vorschriften werden, wo erforderlich, festlegen, wie das Dach oder andere Gebäudeteile aussehen müssen. Der Gesamtwirkung der Hangbebauung werden Bestimmungen gerecht, welche Höchstneigung des Daches (§ 52) und Größe von Dachaufbauten (§ 54) genau festsetzen. Für Erhaltung der das Stadtbild kennzeichnenden grünen Hänge wird dadurch gesorgt,

[29]) Vom 15. Dezember 1933.

daß hier vorwiegend Baustaffeln mit offener oder Kettenbauweise eine zu dichte Bebauung verhüten. Vorschriften über Vorgärten und Vorplätze, die hier Lauben, Gestelle und ähnliche Zierbauten genehmigungspflichtig machen, gliedern diese Flächen der einheitlichen Straßengestaltung ein. Dieses Beispiel einer Ortssatzung zeigt, was sich heute erreichen läßt.

c) Änderung von Landesgesetzen im Hinblick auf den Schutz des Ortsbildes.

Die Stuttgarter Ortsbausatzung hat eine notwendige Ergänzung durch die allgemeine Klausel des neugefaßten Artikel 98 der Württembergischen Bauordnung erfahren.[30]) Artikel 98 bedeutet in seiner Neufassung einen völligen Umbruch auf dem bisherigen Wege des Ortsbildschutzes. Die Polizei ist nun nicht mehr darauf beschränkt, gegen Verunstaltungen einzuschreiten, sie kann vielmehr einen Wiederaufbau guter Ortsbilder fördern, da ihr die Befugnis zusteht, jede Baugenehmigung aus ästhetischen Gründen zu versagen, soweit sie im ganzen oder schönheitlich unbefriedigend sind. Die Beurteilung dessen, was schönheitlich unbefriedigend ist, liegt in ihrer Hand. Daher besteht nicht die Gefahr, daß dieser Begriff zu einer Formel erstarrt. Angewendet wird er überall aus der gleichen Grundauffassung, von der aus heute die ästhetischen und künstlerischen Dinge beurteilt werden. Damit ist in die Hand der Polizei eine ungeheure Verantwortung gelegt. Ihrem Urteilsvermögen in städtebaulichen und künstlerischen Fragen ist es anheimgestellt, ob dieser oder jener Bau in der geplanten Weise ausgeführt werden darf. Es ist klar, daß eine derartige Machtfülle, wenn sie in ungeeignete Hände kommt, zu einer zu weitgehenden Bevormundung der Architekten oder auch zu künstlerisch unbefriedigenden Lösungen führen kann. Um Mißgriffen im künstlerischen Urteilsvermögen vorzubeugen, ist vorgeschrieben, daß ein staatlich bestellter Kunstsachverständiger zu hören ist, wenn ein eigenartiges Straßen-, Landschafts- oder Ortsbild berührt wird, gleich, ob es sich um Genehmigung oder Versagung handelt. Er soll auch weiterhin gehört werden, wenn Zweifel über die zu stellenden Anforderungen bestehen. In diesem Falle können die Akten auch der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden. Für unbedingte Beachtung der neuen Bestimmungen ist dadurch gesorgt, daß bei Verfehlungen gegen die baupolizeilichen Vorschriften, bei „wildem" Bauen ohne baupolizeiliche Genehmigung wie auch bei Abweichung von dem genehmigten Bauplan die Polizei die zur Herstellung eines vorschriftsmäßigen Zustandes erforderlichen Zwangsmaß-

[30]) Neufassung der Württembergischen Bauordnung vom 15. Dezember 1933.

nahmen, nötigenfalls Abtragung, anordnen kann. Gleich in den ersten Monaten seiner Anwendung hat man die Erfahrung gemacht, daß Artikel 98 bei weitaus den meisten Baugesuchen Anwendung finden mußte. Dies zeigt am allerbesten die grundsätzliche neue Einstellung der Baupolizeibehörden, die den ästhetischen Erfordernissen jetzt die gleiche Bedeutung zumessen wie bisher den sicherheits- und gesundheitspolizeilichen.

In anderen Ländern, die nach 1933 neue Bestimmungen erließen, ist man ähnliche Wege gegangen, so in Hessen, wo Artikel 59 der Allgemeinen Bauordnung[31]) geändert wurde. Danach können durch den Staatsminister oder durch Ortsbausatzung Bestimmungen mit dem Ziele erlassen werden, eine schönheitlich einwandfreie und einheitliche Gestaltung des Straßen-, Platz- und Ortsbildes zu sichern. Bayern erließ eine Verordnung zur Sauberkeit und Schönheit in Stadt und Land (11. November 1935).[32]) Bemerkenswert ist darin die Vorschrift, daß bestehende, häßliche Bauten, die nicht ohne weiteres wieder beseitigt werden können, durch entsprechende Anstriche, Bepflanzung usw. einstweilen verbessert werden müssen. Hier wird ein Versuch gemacht, auch gegen bereits vorhandene Mißstände einzuschreiten, während die hergebrachten Verunstaltungsbestimmungen nur bei Neu- und Umbauten durch Versagung der Genehmigung zur Anwendung gebracht werden konnten.

Bei Handhabung der alten Bestimmungen wurde zu den verschiedensten Möglichkeiten gegriffen, um mit den Mißständen der Vergangenheit zu brechen. So können nach einer Verordnung des Sächsischen Ministers des Innern[33]) in geeigneten Fällen ein oder mehrere Lichtbilder vom Bauherrn gefordert werden, die, aus größerer Entfernung aufgenommen, nicht nur den eigentlichen Bauplatz, sondern auch die Bauten in seiner Umgebung erkennen lassen. Es wird in diesem Zusammenhang weiter darauf hingewiesen, daß bei gleichzeitig erbauten und grundsätzlich gleichartigen Häusern ein beliebiger Wechsel von Sattel-, Walm- und Mansardendach oder eine Verwendung von in bezug auf Farbe und Werkstein verschiedener Dacheindeckung mit § 90, 2 des Baugesetzes nicht vereinbar ist. Dieses verwirklicht in seiner Fassung auch bereits die Forderung, daß nicht negativ Verunstaltungen untersagt werden, sondern positiv Anpassung an die Umgebung verlangt wird. Einheitliche Forderungen an die zu errichtenden Gebäude können durch Rahmenplanung im Ortsgesetz für einzelne Straßen und Plätze vorgeschrieben werden. Durch die Rahmenplanung soll ein einheitliches Straßenbild geschaffen werden. Sie kann sich auf

---

[31]) Gesetz vom 30. Juli 1934 zur Änderung des Gesetzes vom 30. April 1881, die Allgemeine Bauordnung betreffend.

[32]) Zentralblatt der Bauverwaltung, 1935/962.

[33]) Eckstädt, S. 225.

eine oder mehrere Bauflächen, muß sich aber mindestens auf eine Bauflächenseite von Straßenkreuz zu Straßenkreuz erstrecken. Durch die Rahmenplanung werden insbesondere geregelt: die Hauptsims- und Firsthöhen, die Achsenentfernung der Fenster, die Gliederung der Fronten, die Art der Baustoffe und der farbigen Behandlung. Soweit gingen die Anforderungen bereits im Sächsischen Baugesetz von 1932. Der Grundgedanke des Verunstaltungsgesetzes war hier schon überwunden, obwohl es noch weiter in Geltung blieb, da es neben den besonderen ortsgesetzlichen Vorschriften einen allgemeinen Maßstab geben muß. Nicht überall in Deutschland hatte man nach 1933 den Weg der Neufassung der bestehenden Landesgesetze beschritten und die geltenden Bestimmungen geändert. Besonders in Preußen galt noch immer allein das Verunstaltungsgesetz. Man mußte sich hier mit den erwähnten Leitsätzen und Richtlinien helfen.

d) Die Verordnung über Baugestaltung.

Eine reichsrechtliche Vorschrift für die Handhabung der Baupolizei auf gleicher, neuer Grundlage war daher dringend erforderlich. Sie brachte die Verordnung über Baugestaltung vom 10. November 1936.[34]) Das grundsätzlich Neue, was wir in landesgesetzlichen Regelungen schon kennen lernten, ist die veränderte Stellung der Baupolizei. Nur, wenn man davon ausgeht, daß die Verordnung der Baupolizei neuartige und von der bisherigen jahrzehntelangen Praxis abweichende Aufgaben gestellt hat, kann man die Tragweite der neuen Bestimmungen verstehen. Die Baupolizei ist nicht mehr darauf beschränkt, dort in die Baufreiheit einzugreifen, wo durch Unordnung und Mißstände das Gemeinschaftsleben gestört wird oder gestört werden kann, sondern sie ist berufen, das Bauen aus der privaten Sphäre zu heben und zu einer gemeinschaftsgebundenen Angelegenheit zu machen. Die Ordnung des Bauwesens, welche die Gesetzgebung in bezug auf die äußere Gestaltung der Bauten schuf, macht die Baupolizei hierin zum Vollstrecker der Gemeinschaftsaufgaben. Daß diese sich nicht nur auf eine Verhinderung von Störungen erstrecken kann, haben die vorgehenden Betrachtungen gezeigt. Die neue Ordnung verweist vielmehr das äußere Aussehen jedes Baues soweit in die Sphäre der Gemeinschaftsaufgaben — unterwirft es also der Regelung durch die Baupolizei — als die Allgemeinheit, der das Straßen- und Ortsbild als ein Stück Heimat gehört, hiervon berührt wird. Der Baupolizei sind durch das Gesetz zwei Handhaben gegeben, von denen sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben Gebrauch machen muß. Einmal

[34]) Vergl. S. 47.

hat sie die Pflicht, jedes Bauvorhaben daraufhin zu prüfen, ob es von anständiger Baugesinnung und werkgerechter Durchbildung zeugt und sich einwandfrei in die Umgebung einfügt. Ferner hat sie die Möglichkeit, durch Ortssatzung oder Baupolizeiverordnung für die Errichtung oder Änderung baulicher Anlagen besondere Anforderungen, gegebenenfalls in Form von Aufbauplänen, zu stellen. Auch die Verunstaltungsgesetze kannten einen allgemeinen Maßstab und örtliche Anforderungen, beides aber nur als einen negativen Eingriff im Notfalle, entsprechend dem Ziele, besonders störende Erscheinungen zu vermeiden. Das Ziel der Verordnung über Baugestaltung ist, durch gesetzlichen Zwang bestimmte, schönheitlich und künstlerisch einwandfreie, Ortsbilder herbeizuführen. Ausgangspunkt der polizeilichen Prüfung ist nicht mehr, auffallend häßliche Bauten zu verhindern, sondern dafür zu sorgen, daß jeder Bau den städtebaulichen Gestaltungsabsichten der Baupolizei entspricht. Diese muß sich nun selbst ein Bild machen, wie ein entstehender Ortsteil künftig aussehen soll. Auch im bereits bebauten Teil muß sie sich darüber klar werden, welche Gesamtwirkung sie erstrebt, und danach die einzelnen Anforderungen festlegen. Bauten, die diesem Ziele nicht entsprechen, ist nach dem allgemeinen Maßstab des § 1 die Genehmigung zu versagen.

Der Aufbauplan wird damit, neben Wirtschafts-, Baunutzungs- und Bebauungsplan, zur Grundlage der Formung und Gestaltung des Ortes: die Planung ist dreidimensional geworden. Neben die Flächenaufteilung tritt die Raumaufteilung, die den einzelnen Baukörpern den ihnen im Gesamtkörper der Straße und des Ortes zukommenden Platz anweist. Diese Aufgabe kann der Aufbauplan nur im Zusammenklang mit dem Bebauungsplan lösen, beide sind als Teile eines Planes aufzufassen. Sie müssen von einem Planer gleichzeitig entworfen werden. Bei förmlicher Festsetzung des Bebauungsplanes muß auch der Aufbauplan fertig sein. Er soll alles enthalten, was zur Durchführung der jeweiligen städtebaulichen Gestaltungsabsicht festgelegt werden muß. Das sind zunächst Bestimmungen über offene, halboffene oder geschlossene Bauweise, Bauhöhe und Geschoßzahl. Sie hatten zum Teil bisher in den Bauordnungen, die auch fernerhin hierfür die Grundlage bleiben, ihren Niederschlag gefunden. Um die einheitliche, räumliche Wirkung sicherzustellen, wird der Aufbauplan weiter, je nach örtlichen Bedürfnissen, darüber hinaus Dachform und Neigung, Zulässigkeit und Maße von Dachaufbauten, Erkern und Balkonen, äußere Behandlung und Farbwirkung, regeln müssen. Möglich sind auch noch Vorschriften über den zu verwendenden Baustoff und die Behandlung der Vorgärten. Doch soll er bindend nur den Rahmen des Aufbaues festlegen, innerhalb dessen dem einzelnen Baumeister soviel Spielraum gelassen

werden muß, daß der Plan nicht künstlerisch hemmend wirkt und kein öder Schematismus entsteht. Die längere Praxis mit den neuen Methoden wird auch ein Mittel finden lassen, die eine Beteiligung der Architekten bei Aufstellung des Aufbauplanes sichern. Besonders gedacht ist hierbei an die Ausgestaltung des in vielen Ländern vorhandenen Sachverständigenbeirates für die Aufstellung von Ortsstatuten. Für die oft innerhalb eines größeren Zeitraumes erfolgende Bebauung eines Viertels ist der Aufbauplan die zweckmäßigste Lösung.

Die gleichzeitig erfolgende Bebauung eines Blocks nach den Bauzeichnungen eines Architekten kann außerdem zweckmäßig sein. Überall, wo heute bei Neubaublöcken und Siedlungen eine einheitliche Bebauung stattgefunden hat, ist dies darauf zurückzuführen, daß die gesamte Bebauung derartiger Viertel durch einen Bauherrn, meistens eine Siedlungsgesellschaft, erfolgte. Ein Architekt hatte es hier in der Hand, nach einem Bauplan größere Räume gleichzeitig zu gestalten. Will man die Erfahrungen auswerten, die bisher mit dieser einheitlichen Blockbebauung gemacht wurden, so muß berücksichtigt werden, daß zu starke Gleichförmigkeit — die fraglos häufig zu finden ist — durch wirtschaftliche Gründe bedingt ist. Eine Siedlungsgesellschaft baut einen Wohnungstyp, der dem örtlichen Bedürfnis zu entsprechen scheint. Für diesen Wohnungstyp wird die billigste und wirtschaftlichste Bauweise errechnet. Sie führt dann zu einer völlig gleichen äußeren Gestaltung der Häuser. Besonders stark trifft dies auf Eigenheime und Kleinsiedlungen zu. Diese sind für Arbeiter, allgemein zum mindesten für Bevölkerungsschichten bestimmt, die ohne große Mittel möglichst schnell zu einem Eigenheim kommen sollen. Die Hauptaufgabe besteht bei diesen Siedlungen darin, so billig wie irgend möglich, doch aber zweckentsprechend zu bauen. Jede Siedlungsgesellschaft hat unter dem Diktat dieser Notwendigkeit einen Typ, manchmal auch mehrere, entwickelt, die ihr praktisch scheinen. Die Folge ist, daß dann ein Haus wie das andere aussieht. Aus diesem Grunde müssen Siedlungen für eine Beurteilung der einheitlichen Blockbebauungen ausscheiden, weil aus wirtschaftlichen Gründen für ästhetische Gesichtspunkte hier nur wenig Raum ist. Dennoch soll zu Gunsten der Siedlungen gesagt werden, daß man nach den bisherigen Erfahrungen allmählich mit geringen Mitteln Einförmigkeit zu vermeiden sucht.

Erheblich besser sind zum Teil die Straßen- und Ortsbilder bei ebenfalls von Siedlungs- und Wohnungsgesellschaften erbauten geschlossenen Baublöcken. Die Ausgestaltung der einzelnen Häuser kann bei der Massenbauweise nicht künstlerisch sein. In der größeren Einheit, der Blockfront, bieten sich aber durch geschwungene Linienführung, Abrundungen der

Straßenecken, wiederkehrende Erker, Balkone und anderes die mannigfachsten Gestaltungsmöglichkeiten. Leider sind diese zum Teil erst wenig ausgewertet worden. Da in absehbarer Zeit noch weiter der Wohnungsbedarf die gleichzeitige Bebauung großer Blöcke erforderlich machen wird, kann diesen raumkünstlerischen Möglichkeiten nicht genug Bedeutung beigemessen werden. Der unserer heutigen Zeit eigene Zug ins Monumentale, der bisher nur bei öffentlichen Bauten zum Ausdruck kommt, kann sich durch die Zusammenfassung der Einzelfassaden der Häuser zu einer Raumeinheit im gesamten Bauwesen auswirken. Erst die Zusammenfassung der Straßenfronten innerhalb eines Blocks gibt die Möglichkeit zu großförmiger, monumentalen Charakter tragenden Architektur, die den Straßenraum beherrscht. Soweit die gleichzeitig erfolgende Blockbebauung nicht durch einen Bauherrn einem verantwortlichen Architekten übertragen ist, wird die einheitliche Raumgestaltung anderweitig sicherzustellen sein. Der Aufbauplan würde den einzelnen Architekten überflüssig machen, wenn er alles, was zur einheitlichen Blockfront erforderlich ist, bindend vorschreiben wollte. Das ist aber nicht seine Aufgabe. Dort, wo die Bedingungen zur Entstehung völlig einheitlicher Häuserfluchten durch gleichzeitige Bebauung vorliegen, kann diese aus der Zusammenarbeit der beteiligten Architekten entstehen.

Wir haben uns bisher nur mit den Erfordernissen der Baugestaltung in den Städten befaßt, weil dieser, dem Umfang der Bautätigkeit entsprechend, die größte Bedeutung zukommt. Vieles, was an bisheriger Auswirkung der Verunstaltungsgesetze aufgezeigt wurde, gilt, den Verhältnissen entsprechend, auch für die ländliche Bauweise. Nach der Verordnung über Baugestaltung werden nun auch die Dörfer, so wie es ihre Eigenart erfordert, Anforderungen an die Bauweise durch Ortsstatute bzw. Baupolizeiverordnungen stellen. Hier scheint ein Vorschlag geeignet, den Fischer in den Baupolizeilichen Mitteilungen macht.[35]) Danach sollen Erhebungen in Stadt- und Landkreisen angestellt werden zur Feststellung, was dort in bezug auf Baugestaltung bodenständig und charakteristisch ist, und was an Gutem und Schlechtem vorliegt. Bestandsaufnahmen, gemeinsam mit der Landesplanung gemacht, sollen an Hand von Kartenblättern, Skizzen, Photos und kurzen Berichten das Material liefern. Auf dieser Grundlage und durch Besprechung und eingehende örtliche Betrachtung könne man sich dann ein Bild des künftigen Aussehens der einzelnen Ortschaften machen. — Nach diesen gründlichen Vorbereitungen werden für größere Bezirke zweckmäßig die Erfordernisse der heimischen Bauweise bindend vorgeschrieben.

---

[35]) B.M. 36/92.

Die allgemeine Klausel des § 1 ist so weit gefaßt, daß alle Bauvorhaben, die den Anforderungen an Einpassung in die Umgebung nicht genügen, verhindert werden können. Wenn anständige Baugesinnung und werkgerechte Durchbildung verlangt werden, so wird damit die Ursache von häufig als störend empfundenen Bauten erfaßt. Als nicht anständig wird man heute eine Baugesinnung bezeichnen, welche sich Formen der Gestaltung bedient, die zur Bestimmung des Baues in klarem Widerspruch stehen und damit etwas vortäuschen, was gar nicht da ist; das gleiche wird für eine Baugesinnung zutreffen, welche, um aus der Umgebung hervorzustechen und aufzufallen, Formen wählt, die einen bewußten Verzicht auf jede Einpassung bedeuten. Anständige Baugesinnung verlangt den Willen, den Grundsätzen heutiger Kulturauffassung entsprechend, zu bauen, sich in die Umgebung einzupassen, auf billige Effekthascherei zu verzichten, d. h. auf irgendwelche Wirkung, die nicht dem Wesen des Baues und der ihm zukommenden Stellung im Raume entspricht. Werkgerechte Durchbildung verlangt soliden, seinem Zweck entsprechenden Bau. Die in den landesrechtlichen Bestimmungen vorgeschriebene Anhörung von Sachverständigen soll weiterhin die Gewähr dafür bieten, daß diese ästhetischen Fragen mit der erforderlichen Sach- und Fachkenntnis beurteilt werden.

Ob in dieser Richtung künftig noch Änderungen zu erwarten sind, kann dahingestellt bleiben. Die Verordnung über Baugestaltung ist jedenfalls eine Übergangsregelung, die das dringendste auf diesem Gebiete reichsrechtlich ordnet, ohne damit die bisherigen landesrechtlichen Bestimmungen außer Kraft zu setzen. Sie baut auf den Landesrechten auf, indem sie es der bisherigen landesrechtlichen Praxis überläßt, ob besondere Anforderungen nach § 2 im Wege der Ortssatzung oder Baupolizeiverordnung zu stellen sind. Der Unterschied hat praktisch wenig Bedeutung, da die Aufstellung von Ortssatzungen nur im Einvernehmen mit der für den Erlaß von Baupolizeiverordnungen zuständigen Polizeibehörde und auf der anderen Seite der Erlaß der Polizeiverordnungen nur im Einvernehmen mit der Gemeinde zulässig ist. Wichtig ist aber die Bestimmung, daß die höhere Verwaltungsbehörde den Erlaß oder die Abänderung der Vorschriften verlangen kann, wenn diese trotz dringendem Bedürfnis nicht oder nur unzulänglich erlassen werden. Diese Bestimmung bietet die Gewähr, daß von den Möglichkeiten des Gesetzes überall im erforderlichen Ausmaß Gebrauch gemacht wird. Durch die reichsrechtliche Regelung sind alle landesgesetzlichen Bestimmungen insoweit als aufgehoben anzusehen, als sie geringere Anforderungen wie die Verordnung über Baugestaltung stellen. Bestimmungen der Länder, die bereits weitergehende Anforderungen gestellt haben,

bleiben unberührt (§ 6), da die Verordnung nur eine Besserung dort bringen will, wo das gegenwärtige Recht schon jetzt den heutigen Ansprüchen nicht mehr genügt, ohne jedoch endgültig eine ausschließliche, einheitliche reichsrechtliche Regelung treffen zu wollen. Als geringere Anforderungen haben in diesem Sinne alle Bestimmungen zu gelten, welche die Versagung der Genehmigung von einer Verunstaltung, Beeinträchtigung usw. abhängig machen; sie sind durch § 1 der Verordnung über Baugestaltung abgelöst. Vorschriften über Zuständigkeit und Verfahren bei Aufstellung der Ortssatzungen und Baupolizeiverordnungen dagegen bleiben weiter maßgeblich. Die Ortsstatuten und Baupolizeiverordnungen müssen aber auf den Stand gebracht werden, den die Verordnung verlangt, bzw. neu erlassen werden.

Als ungelöste Frage bleibt offen, was mit den Bauten zu geschehen hat, die nach den bisher geltenden Bestimmungen vorschriftsmäßig ausgeführt sind, den neuen Anforderungen aber in keiner Weise gerecht werden. § 5 der Verordnung über Baugestaltung bietet die Möglichkeit, die Genehmigung zu Bauausführungen davon abhängig zu machen, daß gleichzeitig die durch die Ausführung nicht berührten Teile der baulichen Anlage, soweit sie den nach §§ 2 und 3 der Verordnung über Baugestaltung erlassenen Vorschriften widersprechen, nach den neuen Vorschriften hergestellt werden. Hierdurch wird die Durchsetzung der neuen Bestimmungen beschleunigt. Darüber hinaus wird sich nur auf dem Wege freier Vereinbarung eine Abänderung früher vorschriftsmäßig hergestellter, aber heute störend wirkender Bauten erreichen lassen. Doch bleibt zu erwägen, ob man nicht eine gesetzliche Grundlage für ein Vorgehen gegen bestehende Bauten für besonders auffallende, fest umrissene Fälle schafft. Der in jüngster Zeit häufig von den Gemeinden beschrittene Weg, durch Beihilfen Änderungen, die im öffentlichen Interesse erwünscht sind, herbeizuführen, dürfte als eine allgemeine Maßnahme nicht tragbar sein.

e) Die Behandlung der Reklame.

Neben dem Aufbau, der architektonischen Durchbildung und dem Farbanstrich der einzelnen Bauten ist die Reklame von großem Einfluß auf Aussehen und Wirkung des Straßenbildes. Sie ist zum Teil baupolizeilichen Vorschriften unterworfen: die Bestimmungen über ihre Zulässigkeit gehören somit in das Gebiet des Baurechts. Ihre Stellung innerhalb der Baurechtsvorschriften rechtfertigt eine besondere Behandlung.

Aus allgemein baupolizeilichen Gründen waren im ALR. (§ 80 I 8) Schilder genehmigungspflichtig, die sich in die Straße hineinerstreckten. Erst das moderne Wirtschaftsleben seit den

letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts, das einen ungeheuren Aufschwung des Reklamewesens brachte, machte eine gesetzliche Regelung aus ästhetischen Gründen erforderlich.

Im preußischen Recht sind heute nach § 1 EBO. freistehende Reklametafeln genehmigungspflichtig, wenn sie mehr als einen Quadratmeter Fläche haben, ebenso freistehende Schaukästen und dergleichen. Sie sind wie jedes andere Bauwerk auf Einhaltung der sicherheitspolizeilichen Vorschriften wie auch gemäß § 24 EBO. daraufhin zu prüfen, ob sie die einheitliche Gestaltung des Straßenbildes nicht stören, und ob keine Verunstaltung von Bau- und Naturdenkmälern eintritt. Für alle andere Reklame kann in Preußen nach § 3 des Verunstaltungsgesetzes durch Ortsstatut die Genehmigungspflicht vorgeschrieben werden. Hierunter fallen Reklameschilder aller Art, soweit sie nicht als bauliche Anlage bereits genehmigungspflichtig sind, wie auch Schaukästen, Aufschriften und Abbildungen. Die Genehmigung ist zu versagen:

a) wenn durch die Anbringung Straßen und Plätze gröblich verunstaltet würden,

b) wenn in bestimmten, im Ortsstatut bezeichneten Straßen und Plätzen von geschichtlicher und künstlerischer Bedeutung, die Eigenart des Orts- und Straßenbildes beeinträchtigt würde,

c) wenn durch die Anbringung an einzelnen, im Ortsstatut bezeichneten Bauwerken von geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung oder in ihrer Umgebung, ihre Eigenart oder ihr Eindruck beeinträchtigt werden würde.

Nach dem Sächsischen Verunstaltungsgesetz können Reklamen untersagt werden, wenn sie Straßen, Plätze, einzelne Bauwerke oder das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten. Wie im einzelnen die gesetzlichen Bestimmungen gefaßt waren, ist für das, was an Reklame bis 1933 geduldet wurde, ziemlich gleich. Überall sah man die Reklame das Straßen- und Ortsbild beherrschen. Jede freie Fläche in Stadt und Land wurde in meist geschmackloser Weise bemalt. Hier zeigte sich besonders die Kulturlosigkeit der Zeit, die allein den Gewinn als oberstes Gesetz kannte. Die Praxis der Baupolizeibehörden war im wesentlichen die gleiche wie bei den oben behandelten allgemeinen Vorschriften über Gestaltung der Bauten. Auch hier war es der gleiche Verunstaltungsbegriff, der die Schuld daran trug, daß lediglich häßliche Reklame noch nicht untersagt wurde. Das Unwesen auf diesem Gebiete war so groß, daß die Baupolizei sich gar nicht durchsetzen konnte, sondern jeder häufig eigenmächtig so viele und so geartete Schilder anbrachte, wie ihm beliebte. Dies geht daraus hervor, daß überall nach 1933 die Baupolizei in großem Umfange gegen ungenehmigte

Reklame vorgehen konnte, ja zunächst überhaupt erst eine Frist zur nächträglichen Beibringung der Genehmigung setzte.

b) Der Kampf gegen die Reklameauswüchse.

Es ist erklärlich, wenn unter diesen Umständen sofort nach der Machtergreifung ein außerordentlich heftiger Kampf aller in Frage kommenden Stellen gegen die Auswüchse der Reklame einsetzte. Die Verärgerung war in weiten Volkskreisen so groß, daß starke Stimmen, besonders innerhalb der Partei, eine völlige Beschneidung der Reklamefreiheit forderten. So wurde mancherorts rücksichtslos jede irgendwie auffällige Reklame nicht genehmigt oder in Ortssatzungen rundweg untersagt. Derartig willkürliche Maßnahmen können aber nicht geeignet sein, das Recht der Reklame zu ändern. Vielmehr läßt sich durch eine energische Handhabung der bestehenden Bestimmungen eine Säuberung des Ortsbildes von schlimmsten Auswüchsen herbeiführen. — Als Beispiel hierfür mag eine Entscheidung [36]) des Bezirksverwaltungsgerichts Potsdam dienen, da sie zeigt, wie bisher Geduldetes allein auf Grund der veränderten Auffassungen über das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen untersagt werden kann. Ein Berliner Unternehmen hatte an einer Scheunenwand in einem märkischen Dorfe eine riesige Reklame angebracht. Die Polizei gab dem Eigentümer der Scheune auf, die Erneuerung der Reklame einzustellen und den blauen Anstrich sowie die an der Wand noch weiter angebrachten Reklameschilder zu beseitigen. Das Bezirksverwaltungsgericht hielt die Verfügung aufrecht mit der Begründung, daß die Inschrift mit ihren herausfordernden Farben in unangenehmster Weise aus dem Rahmen des Ortsbildes herausfalle und in der behaglichen Ruhe des märkischen Dorfes als ein großer, störender Farbfleck empfunden werde. Die Begründung wendet den hergebrachten Begriff der Verunstaltung zeitgemäß an, wenn sie ausführt, daß die Reklameschrift einen häßlichen Zustand schaffe, der das Auge jedes unbefangenen Beschauers verletzen müsse. Die Ortschaften an den Ausfallstraßen Berlins seien mit Giebelreklamen übersät. Die Polizeibehörden, die gegen diese Reklameauswüchse vorgingen, um die märkische Landschaft von ihnen zu reinigen, verdienten in diesem Bestreben die Unterstützung aller berufenen Stellen.

In dieser Weise läßt sich gegen Neuaufstellungen und Erneuerungen vorgehen. Die groben Mißstände bestehender Reklame sind auf diesem Wege nicht zu beseitigen. Dorfverschönerungsaktionen und „Entschandelung" bestimmter Straßen und Plätze in Mittel- und Großstädten haben auf freiwilliger Grundlage weit mehr zur Beseitigung bestehender Auswüchse getan,

[36]) B.M. 36/14.

als es im Wege gesetzlicher Maßnahmen möglich gewesen wäre. Immerhin läßt sich durch Verschärfung der ortspolizeilichen Bestimmungen, die noch im Rahmen des § 2 BG. möglich sind, manches erreichen. So kann z. B. die Reihe der genehmigungspflichtigen Ankündigungsmittel auf Schaufensterbemalungen, Reklamefahnen, plastische Darstellungen, Beleuchtungskörper und Leuchtröhren erweitert werden.[37]) Doch ist zu beachten, daß die Begriffe, Verunstaltung und Beeinträchtigung, für die Möglichkeiten einer Versagung der Erlaubnis maßgebend geblieben sind. Hier wird ein positiver Begriff, wie er für Bauvorhaben jetzt § 1 der Verordnung über Baugestaltung enthält, in Zukunft Wandlungen schaffen müssen.

c) Die Arbeit des Werberates der Deutschen Wirtschaft.

Viel hat sich bereits geändert, seit zu den polizeilichen Beschränkungen der Reklame noch die Vorschriften des Werberates der Deutschen Wirtschaft getreten sind. Diese gehen zwar von anderen Gesichtspunkten aus, indem sie sich mit der polizeimäßigen Werbung beschäftigen, wirken aber weitgehend für eine Besserung auch in schönheitlicher Hinsicht. Der Werberat wurde durch das Gesetz über Wirtschaftswerbung vom 12. September 1933 geschaffen, seine Tätigkeit und Ziele ergeben sich aus seinen Bekanntmachungen. Er ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die der Dienst- und Sachaufsicht des Reichsministers für Volksaufklärung und Propaganda untersteht. Ein Blick auf die Grundsätze des Werberates zeigt, daß er durch seine Arbeit die polizeilichen Maßnahmen wirksam unterstützt. Jede Reklame muß bestimmten Grundsätzen entsprechen, und jeder Werbetreibende muß die Genehmigung des Werberates haben, um eine Reklame anbringen zu können. Die Werbung muß in Gesinnung und Ausdruck deutsch sein, darf das sittliche Empfinden des deutschen Volkes, insbesondere sein religiöses, vaterländisches Fühlen und Wollen nicht verletzen (2. Bekanntmachung Ziffer 6 Abs. 2). Die Werbung soll geschmackvoll und ansprechend sein (2. Bekanntmachung Ziffer 6 Absatz 3). Wer Wirtschaftswerbung ausführt, hat dabei als ehrbarer Kaufmann zu handeln (2. Bekanntmachung Ziffer 6 Absatz 4). Alle Angaben müssen wahr und klar sein und die Möglichkeiten einer Irreführung vermeiden. Die Werbung darf nicht in marktschreierischer Weise oder übertreibung verlocken. Diese Vorschriften wirken allmählich auf eine anständige Reklame hin, die das Straßen- und Ortsbild weit weniger stört als bisher. In die polizeiliche Tätigkeit greift die Bestimmung über, daß Verunstaltungen von Bauwerken, Ort- und Landschaften unterbleiben müssen. Dennoch ist es verfehlt, zu glauben,

[37]) Vergl. Nachtrag zur Berliner Bauordnung. B.M. 36/124.

daß die Befugnisse und die Zuständigkeit der Polizei eingeschränkt worden sind. Der Werberat beschäftigt sich nur mit der polizeimäßigen Reklame, d. h. solcher, die den bestehenden polizeilichen Vorschriften entspricht. Da der Werberat nun nicht über einen Beamtenapparat verfügt, der es ihm erlaubt, selbst überall tätig zu werden, bedient er sich hierzu der Polizei. § 9 der 2. Durchführungsverordnung vom 27. Oktober 1933 bestimmt, daß für die Durchführung des Gesetzes über Wirtschaftswerbung, seine Durchführungsverordnungen und der vom Werberat erlassenen Bestimmungen die Reichs- und Landesbehörden unentgeltlich Rechts- und Amtshilfe zu leisten haben. Zu den Behörden, die zur Amtshilfe verpflichtet sind, gehört auch die Polizei. Es wird nun zweckmäßig sein, wenn die Baupolizei im Einzelfalle bei Anträgen auf Erlaubnis neuer Reklame von jedem Antragsteller die Genehmigung des Werberates verlangt und dann besonders prüft, ob die beantragte Reklame den landes- und ortspolizeilichen Bestimmungen entspricht. Auch wird sie bei vorhandener Reklame, die gegen die Vorschriften des Werberates verstößt, praktisch nicht auf das Ersuchen des Werberates warten, sondern vielmehr den Werbetreibenden hierauf aufmerksam machen und bei Erfolglosigkeit dieser Maßnahme ihn dem Werberat anzeigen.[38]) Denn die Polizei, deren rechtliche Möglichkeiten im Kampfe gegen Reklameauswüchse nicht ausreichen, wird ein Interesse daran haben, daß auch die weitergehenderen Vorschriften des Werberates eingehalten werden. Eine Verpflichtung der Polizei besteht aber nur dann, wenn sie vom Werberat zu einem Einschreiten ersucht wird.

Der Werberat hat sich bei der Aufgabe bewährt, die Reklame von jener schreiend auffallenden Anpreisung, die es darauf abstellt, geistlos einzuhämmern, zu dem Wesen wahrer Werbung zu führen, die auf die Vorteile eines Erzeugnisses aufmerksam machen will. Als ausreichend kann die gegenwärtige Regelung jedoch nicht betrachtet werden, da die polizeilichen Grenzen zu weit sind und ästhetischen Gesichtspunkten noch lange nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann.

d) Grundsätze für eine Neuregelung des Reklamerechts.

Eine reichsrechtliche Regelung des Reklamewesens ist auch seit langem in Aussicht genommen. Doch gehen die Meinungen der beteiligten Kreise über das, was künftighin zulässig sein soll, sehr stark auseinander. In Kreisen der Wirtschaft besteht man nach wie vor darauf, daß in Anbetracht der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Reklame diese nicht zu sehr eingeschränkt werden dürfe. Von seiten des Heimatschutzes hingegen wird

[38]) B.M. 35/14.

geltend gemacht, daß es volkswirtschaftlich gleich bleiben müsse, ob der Bedarf bei dieser oder jener Firma gedeckt werde. Diese Fragestellung ist jedoch nicht richtig. Reklame gehört zum heutigen Wirtschaftsleben. Das Landschafts-, Orts- und Straßenbild aber gehört der Gemeinschaft, die eine Entstellung dieses Gemeingutes aus privatem Gewinninteresse nicht dulden kann. Reklame wird sich künftighin genau so in das Straßen- und Ortsbild einpassen müssen, wie es von der äußeren Gestaltung der Bauten verlangt wird. Doch lassen sich die für die Bauten entwickelten Grundsätze nicht ohne weiteres auf das Reklamewesen übertragen. Neben der allgemeinen Klausel, die das neue Reklamegesetz entsprechend dem § 1 der Verordnung über Baugestaltung bringen wird, und die auch „einwandfreie Einpassung" in des Straßen- und Ortsbild verlangen kann, wird das Hauptgewicht auf die Neuregelung durch die Ortsstatuten zu legen sein. Diese müssen den allgemeinen Begriff erläutern und näher umschreiben, welche Form, welches Ausmaß und welche Gestaltung der Reklame jeweils den örtlichen Verhältnissen angemessen sind. Reklame, die in den Geschäftsstraßen einer Großstadt die Regel bildet, und am Platze ist, kann in der Vorstadt nicht angemessen sein und noch weniger in einer Mittelstadt. Diese örtliche Gebundenheit dessen, was angemessen ist, hat schon das Oberverwaltungsgericht in gewissen Grenzen bei Auslegung des Verunstaltungsbegriffs anerkannt. Nur durch Ortsstatuten kann sie genügende Berücksichtigung erfahren. Die Baupolizei als Genehmigungsbehörde für alle Reklame wird hiernach die Erfordernisse des Heimatschutzes durchsetzen können, wenn sie jede beantragte Reklame untersagt, die den örtlichen Erfordernissen nicht genügt. Welche Aufgaben dem Werberat im künftigen Reklamerecht zufallen, muß abgewartet werden. Jedenfalls muß verlangt werden, daß die Polizei nicht nur auf Ersuchen, sondern auch selbständig bei Verstößen gegen die Grundsätze des Werberates einschreiten kann, wie es auf Grund von § 14 PVG. auch heute schon teilweise angenommen wird.[39]) Eine solche Regelung wird künftig eine Störung des Heimatbildes durch Reklame unmöglich machen, ohne jedoch dabei weiter als erforderlich in die Interessen der Werbetreibenden einzugreifen.

[39]) Totzek: Zusammenarbeit von Werberat und Polizei, in R. u. Pr. Verw.-Bl. 35/212.

Schlußwort

Die vorliegende Betrachtung hat gezeigt, daß das Baurecht für die Gestaltung des Straßen- und Ortsbildes von ausschlaggebender Bedeutung ist. Ursprünglich nur sicherheits- und gesundheitspolizeilicher Natur, haben sich die Baurechtsbestimmungen nach und nach zu dem Faktor entwickelt, der berufen ist, der Gemeinschaftsgebundenheit des Bauens zum Durchbruch zu verhelfen. Alles, was beim Bauen über die persönlichen Interessen des Bauenden hinaus auch die Gemeinschaft angeht, wurde zum Gegenstand baurechtlicher Regelung oder muß es noch werden. Nur innerhalb der Ordnung, die das Baurecht für Ort und äußere Gestaltung der Bauten setzt, kann sich daher auch die einzelne künstlerische Baugestaltung zur Schönheit des Ganzen auswirken. Diese Berücksichtigung der Stellung des Einzelbaues für den gesamtkünstlerischen und schönheitlichen Ortsaufbau, also für die Gestaltung des Straßen- und Ortsbildes, ist ein Gradmesser für den Gemeinschaftssinn einer Zeit. Auf diese Weise spiegelt die Darstellung der Entwicklung der Baurechtsbestimmungen in ihrer Bedeutung für die schönheitliche Gestaltung des Straßen- und Ortsbildes die geistesgeschichtliche und politische Entwicklung wieder, die in den letzten 50 Jahren von der schrankenlosen Freiheit des Einzelmenschen zur immer stärkeren sozialen Gebundenheit seiner Tätigkeit geführt hat. Die Geschichte der Baurechtsbestimmungen zeigt weiterhin, daß eine neue Epoche auch auf dem Gebiete des Bauwesens angebrochen ist. Im Bauen gewinnt der Kulturwille unserer Zeit eigenwüchsige Gestalt. Versammlungs- und Feststätten erstehen, die den Festtagen des Volkes einen würdigen Rahmen geben. Doch nicht nur öffentliche Bauten, auch der Arbeits- und Wohnort soll als Ausdruck des Gemeinschaftserlebens unserer Zeit eine einheitliche, großartige, schönheitliche Gestaltung erfahren. Wo die Aufgabe und die Ansatzpunkte für das Baurecht liegen, um den Zusammenklang der einzelnen Bauten zu einer Einheit zu ermöglichen, hat die vorliegende Arbeit gezeigt. Das Baurecht soll die Voraussetzungen schaffen für die Tätigkeit des Künstlers im Städtebau und ihm den Weg ebnen.

Lebenslauf

Ich Heinrich-Ferdinand Trierenberg wurde am 23. August 1913 als Sohn des damaligen Hauptmanns und Kompagniechefs im Inf.-Reg. 62 Georg Trierenberg und seiner Ehefrau Gertrud, geb. Wewetzer, zu Cosel OS. geboren. Ich besuchte das Elisabethgymnasium zu Breslau und legte daselbst Ostern 1932 die Reifeprüfung ab. Anschließend studierte ich Rechts- und Staatswissenschaften in Breslau (1932/33) und Berlin (1933/36) und bestand die erste juristische Staatsprüfung am 24. September 1936 in Berlin. Darauf wurde ich beim Oberlandesgericht Breslau zum Gerichtsreferendar ernannt. 1937/38 diente ich ein Jahr freiwillig beim Hirschberger Jäger-Bataillon (Inf.-Reg. 83). 1939 schied ich aus dem Justizdienst aus und wurde als Regierungsreferendar in den Staatsdienst übernommen.